MR USEP RANAWIDJAJA

SWAPRADJA

Sekarang dan dihari kemudian

PENERBIT DJAMBATAN

SWAPRADJA

Rp 22,50

MR USEP RANAWIDJAJA

SWAPRADJA

Sekarang dan
dihari kemudian

PENERBIT DJAMBATAN

I S I

LAMPIRAN

harus menghadapi berbagai masalah hukum jang belum pernah diselidiki atau dipetjahkan oleh para sardjana. Keruwetan tata-hukum sebagian disebabkan oleh tjepatnja pertumbuhan hukum dalam waktu 10 tahun terachir ini, dan sebagian lagi disebabkan oleh tindakan-tindakan penguasa diluar batas haknja dengan tidak memperdulikan keharusan adanja kepastian hukum, atau karena penguasa itu benar-benar tidak mengetahui batas-batas haknja sendiri. Dan semoga tulisan ini dapat menolong mereka dalam menghadapi berbagai masalah hukum jang bersangkut paut dengan swapradja.

Tulisan ini memuat penjelidikan hukum dalam satu segi dari ketatanegaraan kita. Dan oleh karena itu untuk sebagian tulisan ini ditudjukan pula kepada para sardjana dan tjalon sardjana jang bersangkutan untuk diketahui atau untuk diperiksa lebih landjut tentang kebenarannja. Kepada sardjana kenegaraan (political scientist) tulisan ini memberikan masalah kenegaraan jang berhubungan dengan tjita-tjita demokrasi dan jang meminta kupasan serta penjelidikan lebih landjut.

Sebagai lampiran dimuat beberapa peraturan terpenting jang perlu dipeladjari sendiri oleh para pembatja untuk memudahkan pengertian. Sebagian besar dari peraturan-peraturan ini tidak mudah untuk mendapatkannja, sehingga oleh karena itu ada baiknja djika dilampirkan disini.

Demikian, mudah-mudahan tulisan ini bermanfaat bagi golongan-golongan tersebut diatas chususnja dan bagi masjarakat Indonesia pada umumnja.

Penulis

KATA PENDAHULUAN

Dengan tulisan ini saja mentjoba menguraikan segala sesuatu jang berhubungan dengan swapradja dalam negara Republik Indonesia dewasa ini setjara mudah dan singkat untuk dapat diambil manfaatnja oleh masjarakat kita, terutama oleh golongan peminat kenegaraan (politikus), golongan jang langsung atau tidak langsung ada sangkut pautnja dengan swapradja, dan golongan sardjana atau tjalon sardjana dalam lapangan hukum dan kenegaraan.

Kepada golongan politikus tulisan ini memberikan bahan-bahan dan tindjauan mengenai masalah swapradja untuk direnungkan lebih landjut atas dasar fahamnja masing-masing. Kenjataan adanja swapradja sebagai peninggalan sedjarah jang kita hadapi sekarang, harus mendapat penjelesaian jang bidjaksana dan tjepat sesuai dengan tjita-tjita kenegaraan bangsa kita. Untuk kepentingan ini diperlukan bahan-bahan setjukupnja dan tindjauan dari berbagai fihak. Sadar akan keperluan ini saja merasa wadjib untuk memberikan sumbangan sekadarnja dengan djalan tulisan jang serba singkat dan terbatas kepada soal-soal pokok ini. Mudah-mudahan para politikus jang berkumpul dalam D.P.R. dan Konstituante kemudian dapat mempergunakan tulisan ini untuk keperluan pemetjahan masalah swapradja.

Jang dimaksudkan dengan golongan jang ada sangkut pautnja dengan swapradja, ialah golongan pendjabat-pendjabat pemerintahan jang ada hubungannja dengan swapradja dan orang-orang jang ada didaerah swapradja masing-masing. Kepada mereka tulisan ini hendak memberikan keterangan tentang kedudukan swapradja dalam negara kita berhubung dengan sedjarah pertumbuhannja dan berhubung dengan peraturan-peraturan jang masih berlaku. Sampai sekarang tidak ada buku jang dapat dipergunakan sebagai pedoman atau sedikit-dikitnja memuat bahan untuk keperluan praktek pemerintahan, sedangkan para pendjabat

BAB I

PENDAHULUAN

§ 1. SEDJARAH SWAPRADJA

Dalam bab pertama ini perlu dibitjarakan selajang pandang sedjarah pertumbuhan swapradja sebagai kesatuan kenegaraan jang kita kenal sedjak didirikannja organisasi pendjadjahan oleh bangsa Belanda di Indonesia. Hal ini kita pandang perlu untuk dapat memberi gambaran jang terang tentang arti dan kedudukan swapradja dalam negara R.I. sekarang. Latar belakang sedjarah swapradja perlu kita ketahui untuk dapat mengerti sebab-sebabnja terdapat institut swapradja dalam ketatanegaraan Hindia Belanda, sampai dimana dapat dipertahankannja bangunan itu dalam negara kita sekarang dan dihari kemudian, serta alasan-alasan apakah jang akan dipakai djika kita hendak mempertahankannja dalam organisasi negara R.I. Sedjarah itu kita perlukan untuk mengetahui duduknja perkara jang sebenarnja.

Disamping itu perlu djuga dibitjarakan pangkal haluan kita dalam menindjau masalah swapradja agar supaja tidak terdapat salah faham diantara para pembatja jang mungkin mempergunakan ukuran-ukuran serta pokok-pokok fikiran lain dalam menghadapi masalah swapradja dinegara kita. Segala sesuatu untuk menjingkat waktu akan diuraikan setjara singkat dan sederhana.

Ketika V.O.C. mendjalankan perdagangan di Indonesia, dibuatlah beberapa perdjandjian dengan radja-radja jang isinja diantaranja supaja para radja memberi perlindungan pada perkumpulan dagang itu. Perdjandjian sematjam ini dapat kita namakan perdjandjian internasional antara sesuatu negara (jang diwakili oleh radja) dengan satu perserikatan dagang. Disini masih terlihat bahwa V.O.C. merupakan fihak jang lebih rendah dari pada keradjaan jang mendjadi fihak lain dalam perdjandjian. Kemudian timbul satu masa dimana perdjandjian dilakukan atas dasar persamaan fihak. Dengan makin kuatnja kedudukan V.O.C.

di Indonesia maka keadaan mendjadi berbalik, ialah bahwa V.O.C. dalam tiap perdjandjian merupakan fihak jang lebih kuat sehingga lambat-laun radja-radja mempunjai kedudukan sebagai leenman dan diberi kekuasaan turun temurun untuk mengatur dan mendjalankan pemerintahan dalam keradjaannja. Keadaan ini lebih lagi dengan penglepasan kultuurstelsel, sebab sekarang datang satu masa bagi Belanda untuk mendjalankan pemerintahan setjara intensif sehingga memungkinkan tjampur tangan sedjauh-djauhnja dari Pem. Hindia Belanda terhadap keradjaan-keradjaan itu. Dan tjampur tangan sedjauh-djauhnja itu didjamin dengan satu perdjandjian politik dimana para radja mengakui pertuanan (opperheerschappij) Pemerintah Hindia Belanda. Disini para radja merupakan fihak jang sewaktu-waktu dapat dipaksa oleh fihak Belanda untuk memberi kekuasaan kekuasaan tertentu pada Belanda. Oleh karena itu kita tidak dapat melihat persesuaian faham antara radja dan Pemerintah Hindia Belanda sebagai perdjandjian, sebab dalam perdjan-djian kedua belah fihak harus terdjamin kedudukannja oleh perdjandjian itu. Dalam perdjandjian salah satu fihak tidak mempunjai hak untuk merobah-robah dengan tiada hak pada fihak lain untuk mengadu atau menjalahi ketentuan-ketentuan jang terdapat dalam perdjandjian tersebut. Dalam perdjandjian tidak terdapat suatu paksaan dari satu fihak pada fihak lain untuk menerima sesuatu ketentuan. Berhubung dengan ini maka *Colijn* menamakannja sebagai „acte van investituur", jaitu satu akte dimana radja dengan sjarat-sjarat tertentu ditetapkan dalam djabatannja sebagai kepala pemerintahan swapradja dan didjadikan alat negara. Anggapan sematjam ini memang ternjata dalam sedjarah dari politik jang dianut oleh Belanda terhadap swapradja, walaupun para penulis seperti *Spit, Kleintjes, Loge-mann* dan lain-lain mempunjai pendapat lain. Kita melihat kontrak politik itu sebagai aturan-aturan jang dipaksakan oleh Pemerintah Hindia Belanda supaja diterima oleh para swapradja, tidak lebih dari itu. Kita tidak memperbedakan antara kontrak pandjang dan kontrak pendek, sebab kedua-duanja pada pokok-nja sama, jaitu sebagai satu ketetapan dari Pemerintah Hindia

Belanda jang harus diterima oleh swapradja jang bersangkutan.

Dalam ketetapan dari Pemerintah Hindia Belanda jang umumnja disebut kontrak itu, swapradja diberi hak untuk mengurus rumah tangganja sendiri (otonomi) disamping tugas untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda. Oleh karena dalam kontrak politik itu tidak diatur segala ketentuan ketatanegaraan dari swapradja, maka hukum adat ketatanegaraan berlaku terus disemua swapradja. Berhubung dengan itu maka statut tiap-tiap swapradja meliputi :

a. apa jang dinamakan kontrak politik dengan Pemerintah Hindia Belanda beserta ketentuan-ketentuan lainnja jang ditetapkan oleh Pemerintah Belanda ;

b. hukum adat ketatanegaraan dari swapradja itu sendiri dan hukum tertulisnja ;

c. ketentuan-ketentuan umum jang terdapat dalam hukum antara negara (volkenrecht) seperti larangan untuk melakukan pembadjakan dilaut bebas, dll. Dengan masuknja mendjadi bagian dari Hindia Belanda — dan dengan itu mendjadi bagian pula dari Keradjaan Belanda — maka swapradja dengan sendirinja masuk dalam masjarakat hukum internasional jang sudah lama ada dan sebagian besar terdiri atas negara-negara Barat. Berhubung dengan itu maka dengan sendirinja segala keharusan-keharusan umum jang terdapat dalam hukum antara negara mendjadi berlaku pula bagi swapradja. Jang tidak berlaku dengan langsung dan dengan sendirinja ialah ketentuan-ketentuan jang timbul dari berbagai perdjandjian internasional, sebab ini berlakunja melalui perundang-undangan negeri Belanda atau Hindia Belanda. Lihat djuga tentang hal ini bukunja *Logemann : Het Staatsrecht van Nederlands Indië,* halaman 118 angka 15.

Mengenai pembagian kekuasaan (tugas) antara Pemerintah Hindia Belanda dan swapradja kita harus memperbedakan antara pembagian tugas menurut matjamnja (zakelijk) dan pembagian menurut tingkatan (hiërarchiek). Pembagian tugas menurut matjamnja ditentukan oleh Gubernur Djenderal (G.G.) sebagai berikut :

1. mengenai kaula negara (landsonderhorigen) : ditentukan setjara satu-persatu (limitatif) tugas pemerintahan dari swapradja terhadap kaula negara. Ketentuan ini terdapat dalam Z.R. 7 ajat 3, dan M.C. 7 ajat 3, tetapi penetapan sematjam itu belum pernah ada ;
2. mengenai kaula swapradja (landschapsonderhorigen) : ditentukan satu-persatu (limitatif) tugas-tugas pemerintahan apa jang dilakukan oleh alat-alat Pemerintah Hindia Belanda terhadap kaula swapradja. Lihat : Z.R. 7 ajat 4, dan 9 ajat 3, M.C. 7 ajat 4, dan 9 ajat 2 dan 3. Pembagian tugas sematjam ini dapat djuga dimasukkan dalam kontrak politik pandjang.

Pembagian tugas menurut tingkatan ialah berhubung dengan kedudukan swapradja sebagai bagian dari Hindia Belanda. Jang dapat mengadakan perdjandjian-perdjandjian internasional ialah hanja Hindia Belanda, swapradja tidak ada jang diperbolehkan mengadakan hubungan internasional. Berhubung dengan itu segala sesuatu jang timbul dari perhubungan internasional (hukum internasional) mendjadi urusan Pemerintah Hindia Belanda ketjuali djika penglaksanaannja diserahkan kepada swapradja. Hal ini dapat pengaturan dalam Z.R. 9 ajat 1 dan M.C. 9 ajat 1, dan dapat djuga dilihat ketentuan I.S. 91.

Apakah jang mendjadi alasan bagi Belanda untuk tetap mempertahankan adanja swapradja, sedang sesudah kultuurstelsel dikandung maksud untuk mendjalankan pemerintahan setjara intensif ? Beberapa sebab dapat kita kemukakan, jaitu :
1. Belanda tidak tjukup mempunjai alat-alat untuk mendjalankan pemerintahan langsung diseluruh Indonesia, baik alat-alat berupa tenaga manusia maupun berupa uang.
2. Belanda tidak mempunjai maksud untuk menimbulkan kemakmuran bagi rakjat Indonesia walaupun menurut beberapa penulis dengan ditinggalkannja kultuurstelsel, Belanda melangkah dari politik negara fiskal kepolitik negara kemakmuran. Kemakmuran jang hendak ditjapai semata-mata untuk kepentingan Belanda sadja.
3. Belanda beranggapan seperti Inggeris, Perantjis dan lain-lain

pendjadjah bahwa rakjat lebih mudah dikendalikan, diperintah dan didjadjah oleh kepala-kepalanja sendiri, jaitu dalam hal ini oleh para radja. Radja-radja dengan pemerintahannja adalah alat jang utama untuk dapat menguasai rakjat Indonesia.

4. Radja-radja dipandang oleh Belanda sebagai pribadi politik jang perlu dipertahankan untuk memberi kepuasan pada rakjat supaja merasa tidak didjadjah oleh Belanda, Radja-radja dianggap mempunjai banjak pengaruh sehingga djika diambil kekuasaan seluruhnja mereka akan memimpin perlawanan rakjat terhadap kekuasaan Belanda.

Hanja alasan-alasan inilah jang ada pada Belanda untuk mempertahankan swapradja. Djika kita pada waktu ini masih hendak mempertahankan swapradja, maka tidak ada satupun dari alasan-alasan diatas dapat dipergunakan. Dan hal ini baik kita bitjarakan nanti.

Apakah pada zaman Belanda para swapradja itu mempunjai arti, kedudukan dan tingkatan kemadjuan jang sama. Setjara mudah kita mendjawabnja dengan perkataan tidak. Melihat kepada sifatnja serta tjara terbentuknja dapat kita memperbedakan antara beberapa matjam jaitu seperti menurut *W. Verbeek* [1] sebagai berikut :

a. swapradja jang sedjak dahulu merupakan keradjaan jang berdaulat berdiri sendiri ketika didjumpai oleh Belanda ;

b. swapradja jang terdjadinja karena melepaskan diri dari kekuasaan sesuatu keradjaan dan menjatakan dirinja sebagai keradjaan jang berdaulat ;

c. suku bangsa jang tidak mempunjai radja atau kepala sendiri tetapi oleh Belanda didjadikan satu swapradja dengan alat-alat pemerintahan sendiri. Sebagai tjontoh dikemukakan keadaan di Timor, dimana jang mendjadi kepala swapradja tadinja berasal dari wakil para pemilik tanah. Djuga dapat dikemukakan sebagai tjontoh swapradja-swapradja didaerah-daerah Gajo, Karo dan Toradja jang didirikan oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan djalan menggabungkan beberapa persekutuan rakjat mendjadi satu untuk ditetapkan

sebagai swapradja. Lihat bukunja *Logemann: Het Staatsrecht van Nederlands Indië*, halaman 130, angka 47.

Tjara terdjadinja seperti tersebut diatas itu menentukan pula tingkat deradjat dari para swapradja itu. Menurut *Dr J.C.C. Haar* dalam bukunja *De zelfbestuurspolitiek ten opzichte van de korte verklaring landschappen in N.I.*, swapradja dari matjam *c*, itu adalah jang paling bawah deradjatnja. Kepala-kepala dari swapradja matjam itu merasa dirinja tidak sebagai radja, atau keinsjafan itu kurang terdapat pada mereka. Mereka sering menganggap dirinja hanja sebagai pegawai Pemerintah Hindia Belanda. Demikian pula dapat diartikan tentang matjam *b*, jaitu sebagai swapradja jang deradjatnja berada dibawah matjam *a*, tetapi lebih tinggi dari pada matjam *c*. Perbedaan matjam ini harus kita perhatikan djuga dalam memberi penjelesaian pada waktu ini, tentu dengan mengingat perkembangan sesudah perang dunia ke-II. Melihat pada kedudukan swapradja menurut hukum, maka kita harus memperbedakan antara :

1. swapradja dengan kontrak pandjang (lang contract)
2. swapradja dengan pernjataan pendek (korte verklaring).

Swapradja dengan kontrak pandjang harus dianggap lebih tinggi kedudukannja dari pada swapradja dengan pernjataan pendek. Swapradja dengan kontrak pandjang mempunjai kedudukan menurut penetapan tersendiri bagi masing-masing swapradja dimana ditentukan djuga batas-batas kekuasaan antara Pemerintah Hindia Belanda dan Pemerintah Swapradja itu. Dalam kontrak pandjang itu ditetapkan satu-persatu kekuasaan-kekuasaan apa jang ada pada Pemerintah Hindia Belanda berhubung dengan swapradja itu, sedang dalam pernjataan pendek hanja terdapat satu pernjataan dari swapradja, bahwa ia mengakui kekuasaan Belanda diatas kekuasaan swapradja dan tidak akan mengadakan hubungan dengan negara lain serta berdjandji akan menaati segala peraturan jang kemudian ditetapkan oleh Belanda. Dalam anggapan Belanda memang swapradja dengan pernjataan pendek itu adalah swapradja jang sudah tidak banjak artinja lagi dan oleh karena itu tidak perlu ditakuti sehingga sewaktu-waktu dapat diperlakukan semaunja sadja.

Djuga perbedaan menurut kedudukan hukum ini perlu kita perhatikan untuk didjadikan bahan dalam penjelesaian soal swapradja itu, dengan tidak melupakan perkembangan-perkembangan terachir.

Demikian setjara singkat gambaran tentang keadaan swapradja sebelum perang dunia ke-II. Ketika Djepang menguasai kepulauan Indonesia pada umumnja keadaan itu tidak dirobah, malah sesuatu usul untuk penghapusan swapradja ditolak. Perketjualian terdapat didaerah-daerah Atjeh dan Sumatera Tengah sekarang. Pada waktu tentara Djepang menduduki daerah Atjeh dan Sumatera Tengah hampir semua radja didjadikan guntyo atau sontyo, atau kutyo, demikian pula para pegawai swapradja semendjadi pegawai negeri. Djuga kas swapradja dihapuskan sehingga dengan demikian dalam kenjataannja sudah tidak ada lagi swapradja. Berhubung dengan adanja usul dari beberapa pemuka swapradja, Djepang bermaksud mengembalikan 102 swapradja jang ada di Atjeh itu, tetapi sebelum maksud ini terlaksana wakil-wakil rakjat dengan keras menolak. Oleh karena itu swapradja tidak djadi dikembalikan. Swapradja didaerah Sumatera Timur semua berdjalan seperti biasa.

Untuk mendapat gambaran sedikit tentang keadaan pada zaman Djepang baik kita selidiki ketatanegaraan Djawa/Madura tahun 1942-1945 jang lebih kita ketahui dari pada dipulau-pulau lain dan pada pokoknja tidak berbeda.

Pada tanggal 7 Maret 1942 balatentara Djepang mengeluarkan Undang-undang No 1 jang berisi bahwa segala ketentuan ketatanegaraan jang tidak bertentangan dengan pemerintah militer tetap berlaku. Berhubung dengan undang-undang ini maka keampat swapradja di Djawa tetap berdiri dan mendjalankan pemerintahan seperti biasa.

Pada bulan Agustus 1942 dikeluarkan Undang-undang No 27 mengenai perobahan tatapemerintahan daerah jang membagi Djawa/Madura atas syu, ken, gun, dan son, dan mulai berlaku pada tanggal 8 Agustus 1942. Undang-undang ini mengetjualikan daerah-daerah swapradja, sebab daerah-daerah ini harus mendapat pengaturan tersendiri dan mempunjai kedudukan istimewa.

Untuk keperluan itu maka kepala swapradja dinobatkan sebagai koo dengan maksud memutuskan perhubungannja dengan Keradjaan Belanda dan supaja bersumpah setia pada Djepang. Ini disusul dengan pengangkatan pembesar urusan umum (Pepatih Dalam) dan pengeluaran Osamu Seirei No 15 tentang pengawasan daerah istimewa. Kedudukan koo pada waktu itu adalah sebagai anggauta keluarga dari Radja Djepang.

Djadi terang bahwa pada umumnja mendjadi politik Djepang untuk mempertahankan kedudukan swapradja dengan maksud jang sama seperti Belanda. Keadaan jang menjimpang di Atjeh adalah berhubung dengan adanja gerakan kaum ulama jang sedjak dahulu menentang swapradja dengan ulébalang-ulébalang-nja. Penghapusan status swapradja dengan mendjadikan para ulébalang sebagai pegawai negeri dianggap sebagai satu usaha untuk menimbulkan kompromi antara golongan swapradja dan Pusa. Walaupun golongan Pusa tidak menghendaki dipertahan-kannja para ulébalang sebagai kepala pemerintahan, Djepang beranggapan bahwa oleh karena para ulébalang sudah mem-punjai pengalaman dalam lapangan pemerintahan dan masih djuga mempunjai pengaruh terhadap sebagian rakjat, maka mereka masih dapat dipergunakan. Politik perimbangan Djepang di Atjeh berupa penghapusan swapradja dan pengangkatan para ulébalang sebagai guntyo atau sontyo, ditambah dengan pe-njumpahan Teungku Muhamad Daud Beureueh dan Teungku Husin al Mudjahid masing-masing sebagai ketua Pusa dan ketua Pemuda Pusa, bahwa mereka tidak akan mentjampuri soal-soal politik dan pemerintahan lagi.

Satu hari sesudah kita memproklamirkan Negara Republik Indonesia, terbentuklah Undang-undang Dasar jang dalam Atur-an Peralihan pasal 2 memuat ketentuan, bahwa segala badan negara dan peraturan jang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan jang baru.

Ketentuan ini disusul dengan P.P. No 2 tahun 1945 jang sama bunjinja dengan ditambah kata-kata „asal sadja tidak berten-tangan dengan Undang-undang Dasar tersebut". Disamping itu ada pasal 18 dari Undang-undang Dasar jang menentukan bahwa

pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil, dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistim pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa. Berhubung dengan ini semua, maka pada zaman R.I. segala peraturan tentang swapradja tetap berlaku.

Dengan dikeluarkannja Undang-undang No 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah timbul kemungkinan untuk mendjadikan sesuatu swapradja sebagai daerah istimewa. Jang didjadikan daerah istimewa atas dasar Undang-undang No 22 tahun 1948 baru ada 4 buah jaitu Daerah Istimewa Jogjakarta jang dibentuk dengan Undang-undang R.I. (sebagai negara bagian) No 3 tahun 1950, dan Daerah-daerah Istimewa Kutai, Berau, Bulongan jang dibentuk dengan Undang-undang Darurat No 3 tahun 1953. Jang tidak didjadikan daerah istimewa tetap mempunjai kedudukan sebagai swapradja. Mendjadi pertanjaan disini apakah pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta itu sah berhubung dengan adanja Konstitusi R.I.S. pasal 65 jang menentukan bahwa pengaturan kedudukan swapradja dilakukan dengan kontrak antara daerah bagian dan swapradja jang bersangkutan. Menurut kita Undang-undang Pembentukan Daerah Jogjakarta harus diartikan sebagai landjutan dari satu persesuaian kehendak antara R.I. dan swapradja-swapradja Jogjakarta dan Pakualaman sehingga mempunjai arti jang sama dengan kontrak. Oleh karena itu Undang-undang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta tidak bertentangan dengan Konstitusi R.I.S.

Ada orang jang beranggapan bahwa dengan diberikannja status daerah istimewa kepada sesuatu daerah, maka daerah itu masih mempunjai status swapadja. Alasannja ialah oleh karena masih ada urusan-urusan jang tidak diatur oleh Undang-undang Pembentukan. Pendapat sematjam ini tidak benar. Adalah maksud dari Undang-undang No 22 tahun 1948 untuk memberi penglaksanaan pada Undang-undang Dasar 18, jaitu membagi Daerah Indonesia atas daerah-daerah dengan mengingat pula hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa.

Daerah jang bersifat istimewa dan mempunjai hak asal-usul adalah daerah-daerah jang mempunjai sistim pemerintahan dan otonomi jang asli, artinja tidak diberikan oleh Belanda. Termasuk daerah-daerah sematjam ini adalah swapradja dan persekutuan adat (desa, huta, marga, ori, dan lain-lain). Daerah-daerah ini dapat didjadikan (ditetapkan) sebagai daerah istimewa. Kalau sudah didjadikan daerah istimewa menurut pasal 1 ajat 2 Undang-undang No 22 tahun 1948 maka dengan sendirinja status jang lama mendjadi hilang. Adapun mengenai urusan-urusan jang tidak diatur dalam Undang-undang Pembentukannja jang memberikan kekuasaan setjara limitatif masih memerlukan pengaturan lebih landjut, atau dapat diartikan dengan sendirinja djatuh ketangan Pemerintah Pusat.

Istilah „daerah jang mempunjai hak asal-usul" seperti terdapat dalam Undang-undang No 22 tahun 1948 menurut pendapat kita hanja mengenai daerah swapradja, tidak seperti dalam Undang-undang Dasar pasal 18 jang djuga meliputi persekutuan adat. Hal ini ternjata dari pasal 18 Undang-undang No 22 tahun 1948 jang mengatakan bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga jang berkuasa. Kekuasaan turunan dalam arti sebenarnja hanja terdapat didaerah-daerah swapradja, tidak terdapat didalam persekutuan adat.

Sebagian orang beranggapan bahwa swapradja jang tidak didjadikan daerah istimewa dengan sendirinja hapus. Ini tidak benar. Pasal 1 ajat 2 Undang-undang No 22 tahun 1948 mempergunakan perkataan „dapat". Artinja ada swapradja jang tidak dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa. Swapradja jang tidak dapat didjadikan daerah istimewa karena misalnja tidak memenuhi sjarat jang diminta oleh pasal 18, tetap mempunjai status swapradja selama belum ada pengaturan lebih landjut. Ini terbukti dari kenjataan dalam daerah-daerah jang dikuasai oleh Undang-undang No 22 tahun 1948 seperti Kalimantan, dimana dengan Undang-undang Darurat No 3 tahun 1953 dibentuk daerah istimewa tetapi disamping itu swapradja jang tidak didjadikan daerah istimewa tetap mempunjai kedudukan

sebagai swapradja. Berhubung dengan itu maka sedjak 17 Agustus 1945 sampai saat Republik Indonesia mendjadi negara bagian pada tanggal 27 Desember 1949 tidak ada sesuatu swapradja jang terhapus karena sesuatu peraturan dari Republik Indonesia.

Didaerah-daerah jang pada masa 1945-1949 dikuasai oleh Belanda, swapradja tetap dipertahankan. Peraturan Hindia Belanda pada waktu itu jang ada hubungannja dengan swapradja adalah peraturan jang termuat dalam S. 1946 No 17, 18, 27, 105, 143, S. 1948 No 41 dan S. 1949 No 115, S. 1946 No 17 memuat ordonansi mengenai pemerintahan di Kalimantan dan Indonesia Timur. Dalam pasal 3 ajat 1 dari ordonansi tersebut ditentukan, bahwa tugas kekuasaan jang menurut peraturan-peraturan dilakukan oleh pegawai pangreh pradja Hindia Belanda dapat diserahkan kepada Pemerintah Swapradja. Penjerahan tugas kepada swapradja disini harus diartikan sebagai penjerahan tugas bantuan (medebewind), bukan berarti perluasan urusan rumah tangganja, sebab perluasan urusan rumah tangga diatur kemungkinannja dengan keputusan Lt. G.G. tanggal 14 Pebruari 1946 No 1 (S. 1946-18).

S. 1946-18 mengenai swapradja di Kalimantan dan Indonesia Timur, dan berisi ketentuan :

1. bahwa hak, tugas serta tjampur tangan negara seperti diatur dalam Z.R. 1938 dan kontrak pandjang dapat diserahkan pada swapradja ;
2. bahwa pengesahan peraturan swapradja (jang biasa dilakukan oleh residen seperti menurut Z.R. 11) dapat ditiadakan atau diganti dengan kewadjiban swapradja untuk meminta pertimbangan terlebih dahulu sebelum mengeluarkan sesuatu peraturan ;
3. bahwa perimbangan keuangan antara negara dan swapradja dapat dirobah untuk kepentingan swapradja.

Djadi maksud S. 1946-18 ini ialah memberi kemungkinan untuk memperbesar kekuasaan swapradja. Hal ini sudah dilaksanakan, jaitu umpamanja dengan djalan menghapuskan exterritorialiteit sehingga apa jang disebut kaula negara (lands-

onderhorigen) djuga dibawahkan pada kekuasaan swapradja (S. 1946 No 99 dan 122).

S. 1946-27 djuga mengenai swapradja di Kalimantan dan Indonesia Timur. Ini memberi kemungkinan pada swapradja untuk membentuk dewan legislatif, baik untuk swapradja masing-masing maupun untuk gabungan swapradja. Disamping itu kepada swapradja diberi kemungkinan untuk bergabung satu sama lain mendjadi suatu federasi, dan swapradja dapat membentuk satu kota mendjadi kotapradja. Peraturan Dasar tentang ini semua jang dikeluarkan oleh swapradja harus mendapat pengesahan lebih dahulu dari Conica (kemudian dari Pem. N.I.T. : lihat Peraturan Presiden Indonesia Timur tanggal 23 Desember 1949 No 12/Prv/49 pasal 2 ajat 2 sub *c*).

S. 1946-143 memuat Peraturan Pembentukan N.I.T. Didalam pasal 10 dari peraturan tersebut dinjatakan bahwa sambil menunggu ketentuan tentang kedudukan swapradja lebih landjut, segala peraturan tetap berlaku dengan pengertian bahwa Hindia Belanda dengan segera dapat menjerahkan segala kekuasaannja terhadap swapradja kepada N.I.T. Selandjutnja dari pasal 14 ternjata bahwa swapradja jang ada didaerah N.I.T. merupakan bagian-bagian dari N.I.T. Para swapradja didaerah N.I.T. tergabung dalam beberapa federasi, dan federasi ini merupakan persekutuan otonomi sebagai bagian langsung dari N.I.T.

S. 1948-41 diantaranja memuat „Bevoegdheidsregeling Sumatera Timur" jang dalam pasal 5 menentukan bahwa sambil menunggu aturan lebih landjut mengenai kedudukan swapradja, kekuasaan swapradja jang berada didaerah Sumatera Timur didjalankan oleh negara Sumatera Timur. Sampai saat terbentuknja negara kesatuan R.I. pada tanggal 17 Agustus praktek ini terus berdjalan, dan tidak pernah ada peraturan mengenai kedudukan swapradja. Ketentuan sematjam ini adalah akibat revolusi sosial jang tidak menghendaki adanja lagi swapradja seperti terdapat djuga dilain-lain bagian dari Sumatera.

Perlu djuga ditjatat tentang kemungkinan dibentuknja apa jang dinamakan neo-swapradja, jaitu daerah langsung jang diberi otonomi hampir menjerupai swapradja dan terhadapnja berlaku

pula Z.R. 1938. Kemungkinan ini diatur dalam S. 1946-17. Harus diperingatkan bahwa neo-swapradja itu bukanlah swapradja sehingga tidak akan masuk persoalan kita. U.D.S. 132 hanja mengenai swapradja dalam arti daerah jang mempunjai hak asal-usul dan mempunjai sifat istimewa seperti telah kita terangkan diatas. Neo-swapradja oleh karena bukan swapradja jang dimaksudkan oleh Konstitusi R.I.S., pasal 65 dan U.D.S. 132, dapat dihapuskan sewaktu-waktu oleh Pemerintah.

Ketika R.I.S. berdiri, dalam konstitusinja pasal 65 terdapat ketentuan bahwa kedudukan daerah swapradja harus diatur dengan kontrak antara daerah bagian dengan swapradja jang bersangkutan. Dalam praktek kenegaraan selama R.I.S. berdiri tidak ada suatu daerah bagian jang mengadakan kontrak dalam arti perdjandjian tertulis dengan sesuatu swapradja. Dinegara bagian R.I. kita mendjumpai pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta atas dasar Undang-undang No 22 tahun 1948. Dalam pembentukan ini sudah dengan sendirinja terdapat persesuaian kehendak antara R.I. dan Kesultanan Jogjakarta serta swapradja Pakualaman. Dan persesuaian kehendak ini adalah memenuhi djiwa pasal 65 dari Konstitusi R.I.S. Begitu pula didalam Undang-undang N.I.T. (S.I.T. 1950-44) tentang pemerintah daerah terdapat ketentuan-ketentuan jang mempunjai sifat mengatur kedudukan swapradja, jaitu seperti pasal 17 ajat 5 (tentang pengangkatan kepala swapradja) dan pasal 34 (jang menghapuskan dewan radja-radja dan lain-lain). Pengaturan ini harus diartikan dengan persetudjuan dari para swapradja oleh karena tidak ada penolakan sama sekali dari fihak mereka, sehingga tidak menjalahi pasal 65 Konstitusi R.I.S. djuga. Selandjutnja dalam masa R.I.S. tidak ada peraturan jang mengatur kedudukan swapradja.

Dengan terbentuknja negara kesatuan R.I., pembuat Undang-undang Dasar Sementara mempunjai pendapat lain tentang pengaturan kedudukan swapradja. Pada waktu ini pembuat Undang-undang Dasar sudah lebih djauh dari pengaruh Belanda, dan dapat dengan bebas menentukan isi Undang-undang Dasar tersebut. Pendirian dari pembuat Undang-undang Dasar ialah

bahwa tidak selajaknja untuk mengatur kedudukan swapradja dengan suatu kontrak. Daerah swapradja adalah sama deradjat-nja dengan daerah-daerah lain. Keistimewaannja hanja karena mempunjai hak asal-usul jang perlu mendapat perhatian tersendiri.

Ini tidak berarti, bahwa pembuat Undang-undang Dasar Sementara hendak mempertahankan swapradja sebagai satu bangunan jang tidak boleh diganggu gugat atau jang harus terus menerus mendapat pemeliharaan. Malahan sebaliknja dalam pasal 132 ajat 2 ditentukan bahwa daerah swapradja dapat dihapuskan atau diperketjil asal sadja ia menjetudjuinja, atau walaupun tidak menjetudjui dapat djuga dihapuskan atas dasar kepentingan umum. Dengan ini terang bahwa U.D.S. 132 bukan djaminan bagi kedudukan swapradja dalam arti tidak boleh diganggu gugat, melainkan satu ketentuan peralihan dalam menghadapi adanja kenjataan swapradja-swapradja itu. U.D.S. 132 menjerahkan kepada pembuat undang-undang bagaimana untuk selandjutnja kedudukan swapradja, apakah mendapat status daerah istimewa, apakah mendjadi bagian dari sesuatu daerah otonom, atau dihapuskan, dan lain-lain. Sebelum ada undang-undang seperti dimaksud oleh U.D.S. 132 segala ketentuan tentang swapradja tetap berlaku. Lihat U.D.S. 133. Berhubung dengan itu maka apa jang dinamakan kontrak politik tetap berlaku sebagai peraturan-peraturan bagi swapradja.

Orang bertanja apakah ada perhubungan perdjandjian antara R.I. dengan swapradja-swapradja itu djika kita masih mengakui berlakunja apa jang dinamakan kontrak politik tadi. Tidak, tidak ada perhubungan perdjandjian sama sekali antara R.I. dengan swapradja. Djuga antara N.I. dahulu dengan para swapradja tidak ada perdjandjian, jang ada hanja satu akte penetapan suatu keradjaan mendjadi swapradja (landschap) dengan dikepalai oleh orang jang ditundjuk oleh G.G. dan disertai suatu pernjataan dari kepala swapradja bahwa daerah swapradja termasuk wilajah N.I. dan bahwa ia akan taat pada Pem. N.I. Hal ini telah kita bitjarakan diatas. Djika sekarang kita mem-

bilang, bahwa kontrak politik masih berlaku ialah dalam arti bahwa akte penetapan Pem. Belanda dahulu terhadap para swapradja berlaku terus selama belum ada perobahannja.

Menurut U.D.S. 132 kedudukan daerah swapradja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannja harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-dasar permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara. *Prof. Mr Dr R. Supomo* memberi tafsiran, bahwa pembentuk undang-undang terikat oleh seluruh isi U.D.S. 131, jaitu disamping dasar permusjawaratan dan perwakilan seperti ditegaskan dalam U.D.S. 132 harus diperhatikan djuga dasar otonomi dan medebewind. Kalau kita batja redaksi U.D.S.132, maka mendjadi kesimpulan kita bahwa jang diharuskan oleh U.D.S. ialah supaja pembentuk undang-undang memperhatikan 2 anasir penting dari U.D.S. 131, ialah dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan. Djika U.D.S. mengharuskan pembentuk undang-undang supaja memperhatikan semua anasir dari U.D.S. 131, maka tjukup dipergunakan kata-kata „harus diingat pula pasal 131". Djustru karena pembuat U.D.S. menghendaki supaja diperhatikan 2 anasir itu dari U.D.S. 131 maka disebutnja dengan tegas satu-persatu. Anasir otonomi dan medebewind terserah pada pembentuk undang-undang, apakah akan diperhatikan atau tidak. Hal ini ternjata lagi dari kata-kata jang dipakainja ialah: „harus diingat pula *ketentuan* dalam pasal 131", „bukan harus diingat pula pasal 131". Perkataan „ketentuan" menundjukkan kepada bagian-bagian dari pasal itu, bukan meliputi pasal seluruhnja jang kebetulan terdiri atas beberapa ketentuan. Djuga harus diperhatikan kata-kata dalam U.D.S. 132 ajat 1: „bahwa dalam bentuk dan susunan pemerintahannja harus diingat pula ....". Disini ditegaskan bahwa jang harus diingat itu ialah ketentuan U.D.S. 131 mengenai bentuk susunan pemerintahannja, jaitu dasar-dasar permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara, bukan otonomi dan medebewind, sebab otonomi dan medebewind bukanlah bentuk dan susunan pemerintahan. Tafsiran kita ini perlu diberikan disini untuk dipergunakan seperlunja

oleh pembentuk undang-undang dalam memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132.

Djuga perlu mendapat perhatian keterangan *Prof. Supomo* bahwa menurut Pendjelasan Rentjana U.D.S. dalam pembentukan undang-undang itu akan didengar pula fihak jang bersangkutan. Ini adalah satu djandji jang tjara penglaksanaannja terserah pada pemerintah.

§ 2. PANGKAL HALUAN KITA

Setelah kita melihat sedjarah pertumbuhan swapradja sampai terbentuknja U.D.S., maka sekarang perlu ditetapkan pangkal haluan kita dalam menghadapi penjelesaian masalah swapradja. Maksud penjelesaian disini ialah memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132. Penglaksanaan ini dapat berupa pembentukan undang-undang untuk mengatur kedudukan swapradja, pembentukan undang-undang jang menjatakan adanja kepentingan umum untuk menghapuskan beberapa swapradja, tindakan Pemerintah untuk menghapuskan swapradja berdasarkan undang-undang jang disebut terachir, tindakan penghapusan atau memperketjil swapradja jang tidak bertentangan dengan kehendaknja. Untuk ini semua kita memerlukan suatu pangkal haluan untuk seterusnja didjadikan pegangan.

Kerakjatan (demokrasi) adalah salah satu sila, salah satu soko guru dari negara kita. Arti kerakjatan dalam lapangan kenegaraan ialah bahwa rakjat jang mempunjai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Perkataan rakjat disini harus kita artikan :

1. sebagai kesatuan dari semua warga negara, baik jang ada didalam negeri maupun jang ada diluar negeri ;
2. sebagai orang-orang jang mempunjai kedudukan sebagai warga negara. Tiap warga negara merupakan pribadi pendukung dan pemilik kekuasaan tertinggi dalam R.I. Tiap pribadi manusia warga negara jang normal berhak menentukan nasib suatu negara ;
3. sebagai sekumpulan warga negara jang terikat oleh per-

hubungan tempat tinggal, perhubungan keturunan atau perhubungan kebudajaan. Segolongan warga negara ini merupakan satu bagian dari rakjat sebagai kesatuan, dan sering dinamakan „minority".

Ketiga arti dari rakjat seperti tersebut diatas harus terus menerus diperhatikan untuk dapat memberi penglaksanaan pada asas demokrasi jang dimaksud oleh U.D.S. Sebab demokrasi menurut U.D.S. menghendaki adanja keseimbangan antara kepentingan masjarakat seluruhnja dan kepentingan orang-seorang, antara kepentingan masjarakat seluruhnja dan kepentingan sebagian dari masjarakat itu. Ini ternjata dari ketentuan-ketentuan U.D.S. 7-35 dan U.D.S. 39, 40 dan 43. Dengan tidak adanja keseimbangan itu, maka sudah tidak ada lagi kerakjatan dalam arti U.D.S.

Djadi supaja lebih terang lagi, penglaksanaan demokrasi itu tidak hanja mengingat kepentingan bersama sadja, tetapi djuga harus diingat kepentingan golongan dan kepentingan orang seorang. Baru djika ada bentrokan (pertentangan) antara 2 atau 3 matjam kepentingan itu, maka kepentingan golongan jang lebih besar harus dimenangkan. Demokrasi bukan berarti bahwa golongan terbesar boleh menentukan segala sesuatu dengan tiada batasnja. Golongan terbesar hanja boleh menentukan sesuatu sepandjang tidak bertentangan dengan asas-asas demokrasi. Golongan terbesar umpamanja tidak boleh menghapuskan pasal-pasal dari U.D.S. jang mendjamin hak-hak dan kebebasan dasar manusia, sebab djika ini boleh, maka ia dapat djuga menghapuskan asas demokrasi. Untuk dapat menghapuskan asas demokrasi diperlukan persetudjuan dari semua orang jang ada dalam negara itu, artinja dalam negara jang mempunjai asas demokrasi itu seperti negara kita ini.

Kita harus ingat bahwa tjara mengambil putusan dengan suara terbanjak sesungguhnja hanja merupakan tjara jang dianggap sewadjarnja dalam satu keadaan dimana para anggauta mempunjai sifat-sifat jang sama, jaitu sama pengetahuannja, sama kebaikannja, sama faktor-faktor jang mempengaruhinja.

Dalam keadaan sebaliknja tjara demikian itu tidak patut

dipergunakan, malahan harus ditjela oleh karena sering merugikan kepentingan bersama atau sering tidak adil dan tidak benar. Sebagaimana kita ketahui dalam sesuatu masjarakat itu anggautanja tidak mempunjai sifat-sifat jang sama. Maka tjara jang sebaik-baiknja adalah sistim suara bulat, jaitu bahwa suatu putusan hanja boleh diambil dengan suara bulat. Tetapi tjara ini pada umumnja sukar dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, baik dalam lingkungan keluarga, perkumpulan ataupun organisasi negara. Oleh karena itu sekarang sudah lazim dipergunakan sistim suara terbanjak. Selain dari pada itu dipergunakannja sistim suara terbanjak itu adalah akibat pengakuan adanja persamaan kedudukan, persamaan hak, dan persamaan kemampuan, sehingga setiap orang (anggauta) dianggap sudah mempergunakannja sebaik-baiknja dan tidak dapat merobah lagi pendiriannja. Ini adalah sifat idealistis. Berhubung dengan itu semua, maka kepintjangan sistim suara terbanjak harus mendapat imbangan dalam otonomi orang seorang, dan otonomi golongan ketjil, baik jang terikat karena perhubungan daerah (tempat tinggal) maupun kebudajaan. Inilah jang kita harus perhatikan dalam penglaksanaan asas kerakjatan.

Dengan pengertian demikian tentang demokrasi, maka pembentuk undang-undang harus berhati-hati dalam menentukan sesuatu, ia harus memperhatikan kepentingan dan kehendak dari orang-orang, atau golongan-golongan. Oleh karena itu ditiap negara demokrasi terdapat sistim desentralisasi dengan maksud supaja rakjat dari masing-masing daerah mendapat kesempatan untuk mengurus rumah tangganja sendiri. Apa jang tidak termasuk rumah tangga daerah diurus oleh Pemerintah Pusat. Timbul pertanjaan apa sesungguhnja jang mendjadi urusan rumah tangga daerah. Pertanjaan ini tidak mudah mendjawabnja, sebab sering ada urusan jang menurut sifatnja termasuk urusan rumah tangga daerah, tetapi oleh undang-undang atau peraturan lain dimasukkan mendjadi urusan Pemerintah Pusat. Djadi djawabnja biasanja tergantung pada hukum tatanegara dari sesuatu negara. Tetapi djawaban sematjam ini tidak akan memuaskan djika pertanjaan itu diadjukan berhubung dengan

penjelidikan tentang penglaksanaan demokrasi. Sebab nanti akan timbul lagi pertanjaan apakah sesuai dengan demokrasi untuk tidak menjerahkan sesuatu urusan pada daerah.

Sekarang kita mengadjukan pertanjaan jang konkrit. Apakah menentukan sistim pemerintahan daerah termasuk urusan Pemerintah (dalam arti luas) Pusat R.I. Kalau kita bilang ja, ialah oleh karena Pemerintah Pusat wadjib menimbulkan pemerintahan daerah jang sistimnja sesuai dengan asas kerakjatan sebagaimana dikehendaki oleh U.D.S. Pemerintahan daerah jang demokrasi adalah salah satu pokok ketatanegaraan R.I., jang sebaiknja uniform diseluruh Indonesia, dan oleh karena itu modelnja ditetapkan oleh Pem. Pusat. Disini alasannja hanja oleh karena dikehendaki keadaan jang uniform, bukan karena menurut sifatnja harus mendjadi urusan Pusat. Menurut sifatnja dapat djuga diserahkan pada daerah untuk menentukan sendiri sistim pemerintahannja asal sesuai dengan asas demokrasi. Pembitjaraan kita ini semua terlepas dari hukum positif jang memberi kekuasaan pada Pem. untuk menetapkan sistim pemerintahan daerah. Kita sengadja melepaskan diri dari hukum positif dengan maksud memberi pemandangan tentang penglaksanaan demokrasi pada umumnja.

Djadi menurut sifatnja penetapan sistim pemerintahan daerah itu dapat djuga diserahkan pada rakjat daerah masing-masing. Dan ini dilihat dari sudut demokrasi barangkali adalah tjara jang lebih baik, oleh karena rakjat dari daerah itu mendapat kesempatan untuk menentukan organisasi rumah tangganja sendiri asal sadja tidak bertentangan dengan asas demokrasi. Kalau demikian kesimpulan kita dan pendirian kita dalam melaksanakan asas kerakjatan, maka dalam memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132 kita sedapat mungkin harus menjerahkannja pada rakjat jang berada didaerah-daerah swapradja itu, atau sedikit-dikitnja kita harus memperhatikan kehendak mereka.

Djika kita hendak menjerahkan penjelesaian masalah swapradja kepada rakjat didaerah-daerah itu sendiri, maka djalan jang dapat ditempuh antara lain berupa :

1. plebisit untuk menentukan penghapusan atau pelandjutan

sesuatu swapradja. Sebelum plebisit ini dilakukan harus ada undang-undang jang dimaksud oleh U.D.S. 132 lebih dahulu jang menjatakan bahwa plebisit ini boleh dipergunakan untuk menghapuskan sesuatu swapradja. Sebab ada kemungkinan bahwa swapradja tidak mau dihapuskan dan mentjari pegangan dalam U.D.S. 132 ;

2. pemberian kekuasaan negara terhadap swapradja sebanjak mungkin kepada daerah-daerah otonomi jang meliputi daerah swapradja sehingga daerah otonomi itu untuk selandjutnja dapat mengendalikan tiap swapradja jang ada didalamnja. Dengan djalan ini rakjat didaerah-daerah setjara lambat-laun dengan memperhitungkan untung ruginja mendapat kesempatan untuk menentukan status swapradja. Djalan ini dapat ditempuh dengan segera. Sesudah berdjalan beberapa waktu dan kita mendapat bahan-bahan baru akan menjusul suatu undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja lebih landjut.

Dengan ini sudah terang bahwa jang mendjadi pangkal haluan kita dalam penjelesaian swapradja ialah menjerahkannja pada rakjat dari daerah-daerah itu sendiri sebagai penglaksanaan dari asas kerakjatan.

Satu pertanjaan lagi dalam pendahuluan ini harus didjawab ialah apakah adanja swapradja ini sesuai dengan asas kerakjatan. Sesungguhnja adanja swapradja ini sebagai peninggalan sedjarah. Seandainja pada waktu ini tidak ada swapradja, rupanja tidak ada seorang demokrat di Indonesia jang hendak mendirikan swapradja, sebab swapradja dalam bentuk dan tjorak jang asli terang tidak berasaskan kerakjatan, barangkali dapat dikatakan bertentangan dengan demokrasi. Tetapi ini tidak berarti bahwa swapradja itu tidak dapat disesuaikan dengan asas kerakjatan, atau didirikan atas asas demokrasi. Kalau kita lihat keradjaan Inggeris, atau keradjaan Belanda, kita dapat mengatakan bahwa kedua negara ini berdiri atas asas demokrasi. Berhubung dengan ini, maka bagi kita tidak ada halangannja untuk menjesuaikan swapradja itu dengan asas kerakjatan. Walaupun kalau kita berfikir terus, adanja swapradja itu tidak sesuai dengan demo-

krasi, pada waktu ini kita harus memperhatikan alam fikiran rakjat jang sering mentjari pegangan dalam pribadi seseorang karena turunannja atau karena sifat-sifat tertentu. Oleh karena itu baiklah segala sesuatu diserahkan pada rakjat sambil kita mendidiknja agar berfikir lebih rasionil.

Dengan ini kita tutup uraian pendahuluan kita untuk meningkat pada pembitjaraan tentang keadaan sekarang.

BAB II

KEADAAN SEKARANG

§ 1. PERATURAN-PERATURAN JANG BERLAKU BAGI SWAPRADJA

Setelah kita menindjau sedjarah pertumbuhan swapradja sepintas lalu, sekarang kita perlu membitjarakan keadaan swapradja pada masa ini. Ada berapa swapradja sekarang di Indonesia, peraturan-peraturan apakah jang berlaku bagi swapradja, bagaimana kedudukan hukum mereka pada umumnja dan bagaimana kedudukan mereka masing-masing, apa jang mendjadi kehendak rakjat didaerah-daerah jang bersangkutan, bagaimana hubungan swapradja dengan daerah otonomi lainnja, sampai mana dapat dipertanggung djawabkannja kalau swapradja dipertahankan dalam hukum tatanegara kita melihat kenjataan-kenjataan sekarang. Dalam mendjawab pertanjaan-pertanjaan ini terlebih dahulu kita akan membitjarakan peraturan-peraturan jang berlaku bagi swapradja.

Menurut pasal 133 U.D.S. sambil menunggu ketentuan-ketentuan seperti dimaksud oleh pasal 132 U.D.S., segala peraturan jang sudah ada tetap berlaku.

Ketentuan-ketentuan jang dimaksud oleh pasal 132 U.D.S. dapat berupa :

a. undang-undang jang mengatur kedudukan daerah-daerah swapradja ;

b. undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan (pengetjilan) sesuatu atau beberapa swapradja memberi kuasa kepada Pemerintah untuk mendjalankan penghapusan atau pengetjilan itu ;

c. penetapan dari Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) bahwa suatu swapradja dihapuskan atau diperketjil sesuai dengan kehendaknja. Tjontoh : penghapusan swapradja Sekadau pada tahun 1952.

Ketentuan-ketentuan serupa diatas jang dimungkinkan oleh U.D.S. 132 itu sampai sekarang belum ada, ketjuali penetapan Menteri Dalam Negeri tentang hapusnja swapradja Sekadau dan pembentukan beberapa swapradja mendjadi daerah istimewa di Kalimantan. Berhubung dengan itu maka segala ketentuan mengenai swapradja jang berlaku sebelum terbentuknja U.D.S. sampai sekarang masih tetap berlaku. Dan ketentuan-ketentuan itu berupa :

1. Zelfbestuursregelen 1938 (S. 1938-529 mulai berlaku 1 Djanuari 1939). Ini adalah peraturan dasar bagi semua swapradja dengan pernjataan pendek ketjuali Mangkunegaran dan Pakualaman.
2. Zelfbestuursregelen Mangkunegaran (S. 1940-543).
3. Kontrak politik jang bersangkutan bagi masing-masing swapradja dengan kontrak pandjang.
4. Ordonansi Hinda Belanda tanggal 13 Pebruari 1946 (S. 1946-17), pasal 3. Disini diberi kemungkinan adanja penjerahan beberapa kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Swapradja dalam medebewind.
5. Keputusan Lt G.G. tanggal 14 Pebruari 1946 No 1 (S. 1946-18). Disini diberi kemungkinan adanja perluasan urusan rumah tangga (otonomi) swapradja dengan djalan penjerahan beberapa kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Swapradja. Djuga diberi kemungkinan penghapusan kewadjiban swapradja untuk meminta persetudjuan dari Hindia Belanda bagi beberapa peraturan dan tindakan swapradja.
6. Keputusan Lt G.G. tanggal 9 April 1946 No 3 (S. 1946-27 jo 69). Diantara beberapa kemungkinan jang diberikan disini, jang penting ialah mengenai pembentukan dewan pembuat peraturan (dewan legislatif) dan mengenai kerdja sama dalam bentuk federasi antara swapradja-swapradja.
7. Ordonansi Hindia Belanda tanggal 24 Desember 1946 (S. 1946-143). Ini memuat peraturan dasar bagi N.I.T. Dalam pasal 10 dari Peraturan Dasar N.I.T. itu ditentukan bahwa kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda terhadap

swapradja dapat diserahkan pada N.I.T., dan dalam pasal 14 terdapat ketentuan bahwa N.I.T. terdiri dari 13 daerah otonomi jang sebagian besar meliputi djuga daerah-daerah swapradja sehingga dengan demikian masing-masing swapradja merupakan bagian dari daerah otonomi itu.

8. Statut dari masing-masing „daerah" dibekas wilajah N.I.T. (propinsi-propinsi Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara). Ini merupakan peraturan dasar bagi federasi diantara swapradja dan/atau neo-swapradja. Dengan adanja statut ini masing-masing „daerah" mendapat beberapa kekuasaan dari para swapradja dan neo-swapradja.
9. Undang-undang R.I. tahun 1948 No 22 tentang pemerintahan daerah. Pasal 1 ajat 2 dari undang-undang ini menentukan bahwa swapradja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa.
10. Undang-undang N.I.T. tanggal 19 Desember 1949 (S.I.T. 1950-5) tentang pembentukan komisariat negara. Disini terdapat ketentuan-ketentuan mengenai kekuasaan residen terhadap swapradja. Diantara kekuasaan residen itu ada jang diserahkan pada komisaris negara dan ada jang diberikan pada Pemerintah „daerah".
11. Peraturan Presiden N.I.T. tanggal 23 Desember 1949 (S.I.T. 1950-6) sebagai peraturan lebih landjut mengenai pembagian kekuasaan residen tersebut dalam angka 10 kepada beberapa instansi.
12. „Undang-undang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur" (S.I.T. 1950-44). Pasal 17 ajat 5 dari undang-undang itu menentukan bahwa kepala daerah swapradja diangkat oleh presiden atas pentjalonan D.P.R. Pasal 34 ajat 1 menetapkan bahwa „dewan radja-radja" dihapuskan ketjuali djika dipertahankan oleh D.P.R. daerah jang bersangkutan. Pasal 34 ajat 9 mengatakan bahwa selama belum ada undang-undang jang menentukan luasnja rumah tangga daerah, maka segala peraturan mengenai hal itu tetap berlaku. Ini berarti bahwa kekuasaan-kekuasaan jang telah diserahkan oleh swapradja kepada gabungannja masing-ma-

sing jang mempunjai status „daerah" untuk sementara tidak dapat diminta kembali.

13. Ordonansi Hindia Belanda tanggal 16 Pebruari 1948 (S. 1948-41) jang bernama „Bevoegdheidsregeling Sumatera Timur". Pasal 5 dari ordonansi ini diantaranja menentukan bahwa sambil menunggu peraturan lebih landjut segala tugas dari swapradja jang berada dalam daerah Sumatera Timur didjalankan oleh negara Sumatera Timur.
14. Keputusan Lt G.G. Hindia Belanda tanggal 30 September 1946 No 3 (S. 1946-99) jang memberikan kekuasaan pemerintahan terhadap golongan kaula negara kepada Dewan Kalimantan Barat dengan sjarat agar kepada golongan ini diberi hak ikut serta dalam soal-soal urusan pemerintahan daerah sesuai dengan arti dan kepentingan dari golongan itu. Keputusan ini harus diartikan sebagai salah satu penglaksanaan djandji jang diutjapkan dalam pasal 1 ajat 2 dari keputusan Lt G.G. tanggal 14 Pebruari 1946 No 1 seperti termuat dalam S. 1946-18.
15. Keputusan „Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon in Indonesië" tanggal 5 Mei 1949 No 21 (S. 1949-115) jang memberi kemungkinan dihapuskannja perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja didaerah N.I.T. Penglaksanaannja diserahkan kepada N.I.T.
16. Keputusan Presiden Indonesia Timur tanggal 1 Pebruari 1950 No 28/PrB/50 jang menjatakan keputusan H.V.K. tersebut dalam angka 15 sebagai berlaku bagi 7 federasi swapradja jang mempunjai kedudukan sebagai „daerah". Keputusan ini terdapat dalam S.I.T. 1950-22.
17. Beberapa keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. jang memuat penjerahan kekuasaan kepala onderafdeling (Hoofd van Plaatselijk Bestuur) dan kepala afdeling kepada Pemerintah Swapradja atau gabungan swapradja. Tjontoh dari keputusan ini ialah keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. tanggal 1 Djuli 1949 No B.Z. 1/15/46 jang menjerahkan kekuasaan H.P.B. itu kepada Pemerintah Swapradja Luwu, dan keputusannja tanggal 18 Desember 1948

No B.Z. 1/15/16 jang menjerahkan kekuasaan kepala afdeling kepada Dewan Radja-radja Sumbawa (Pemerintah Pederasi Sumbawa).

18. Ordonansi Hindia Belanda tanggal 27 September 1921 (S. 1921-566) jang bernama „Regeling betreffende de onderhorigheid in de gewesten Soerakarta en Djokjakarta". Disini ditentukan siapa jang termasuk golongan kaula swapradja di Surakarta dan Jogjakarta.

Itulah ketentuan-ketentuan terpenting mengenai swapradja jang menurut U.D.S. 133 masih berlaku ketika terbentuk negara kesatuan R.I. pada tanggal 17 Agustus 1950. Disamping ini masih terdapat djuga beberapa ketentuan jang termuat dalam berbagai Bijblad. Diantaranja jang masih mempunjai arti ialah Bb 6801 (mengenai pokok-pokok perundang-undangan swapradja), Bb 13345 (pernjataan berlakunja Zegelverordening 1921 dalam beberapa hal didaerah swapradja), Bb 5802 (mengenai keharusan adanja izin lebih dahulu dari Pemerintah Pusat untuk pergi ke Djakarta berodiensi pada G.G.), Bb 10533 (mengenai penjerahan tanah oleh swapradja untuk kepentingan negara) dan Bb 14099 (pendjelasan dari Z.R. 1938). Akan tetapi ketentuan-ketentuan ini tidak mempunjai arti jang penting untuk didjadikan bahan pembitjaraan dalam tulisan kita jang serba singkat ini.

Menurut *Prof. Dr J.H.A. Logemann* dalam bukunja „*Het Staatsrecht van Indonesië*" tjetakan pertama (penerbitan tahun 1954) halaman 193, djuga pasal 21 ajat 2 dari „Indische Staatsregeling" masih tetap berlaku. Ia menulis sebagai berikut: „Moest onder Nederlands Indisch bestel van elke wettelijke regeling uitdrukkelijk bepaald zijn, of zij ook in de landschapssfeer gold, onder het huidige bestel (grondwet, artikel 132 lid 1) zal dat steeds het geval zijn". Sebagaimana kita ketahui I.S. 21 ajat 2 ini ditafsirkan oleh Pemerintah Hindia Belanda bahwa peraturan-peraturan N.I. hanja berlaku didaerah swapradja kalau ada pernjataan demikian. Kalau I.S. 21 ajat 2 dengan tafsirannja ini sekarang masih berlaku, maka ini berarti bahwa semua undang-undang dan peraturan jang pernah dikeluarkan oleh R.I.

1945 dan oleh R.I. sekarang tidak berlaku bagi daerah-daerah swapradja, oleh karena tidak pernah ada pernjataan jang dimaksud itu. Barangkali lebih djauh lagi dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam U.D.S. pun seperti pasal-pasal jang mendjamin hak-hak dasar dll tidak berlaku diswapradja. Ini adalah suatu kesimpulan jang aneh bagi negara kita. Pernjataan *Logemann* ini tidak disertai dengan alasan-alasannja dan hanja bersifat sepintas lalu dengan menundjuk pada pasal 152 ajat 1 dari U.D.S., penundjukan mana tidak dapat dimengerti oleh kita. Menurut pendapat kita I.S. 21 ajat 2 itu sudah tidak berlaku lagi bagi R.I. sedjak berdirinja pada tahun 1945, bagi R.I.S. sedjak 27 Desember 1949. Adanja I.S. 21 ajat 2 dengan tafsirannja itu dalam tatahukum Hindia Belanda dapat difahamkan. Hindia Belanda adalah satu organisasi pendjadjahan. Jang berkuasa dalam organisasi pendjadjahan itu adalah fihak pendjadjah, jaitu di Hindia Belanda bangsa Belanda. Organisasi Hindia Belanda dimaksudkan sebagai satu organisasi untuk menguasai seluruh kehidupan bangsa Indonesia menurut kehendak Belanda sendiri. Dalam pada itu Belanda memperbolehkan bangsa Indonesia untuk hidup menurut hukumnja sendiri sepandjang tidak bertentangan dengan kepentingan Belanda. Dibeberapa daerah bangsa Indonesia diperbolehkan djuga melangsungkan organisasi kenegaraannja jang asli dalam bentuk swapradja. Dengan demikian dapat kita melihat dua suasana hukum, jaitu suasana hukum Belanda (Hindia Belanda) dan suasana hukum swapradja. Dengan adanja 2 suasana hukum ini dapat dimengerti djika Belanda menentukan bahwa segala peraturan Belanda (Hindia Belanda) tidak berlaku didaerah-daerah swapradja kalau tidak ada pernjataan dari fihak Belanda supaja peraturannja itu dianggap berlaku. Dalam negara kita jang merdeka tidak terdapat 2 suasana hukum serupa diatas itu, melainkan hanja ada satu suasana hukum, jaitu suasana hukum R.I. Dengan demikian ketentuan sematjam I.S. 21 ajat 2 dalam negara kita sama sekali tidak mempunjai dasar.

Republik Indonesia adalah kepunjaan seluruh rakjat Indonesia, baik jang berdiam didaerah biasa maupun jang bertempat tinggal

didaerah swapradja. Kedaulatan rakjat Indonesia jang mendjadi sumber kedaulatan R.I. dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan D.P.R. (lihat U.D.S. 1 ajat 2). Djika Pemerintah bersama-sama dengan D.P.R. membentuk undang-undang, ini berarti bahwa pemegang kedaulatan rakjat Indonesia menjatakan keinginannja. Pernjataan keinginan ini dengan sendirinja berlaku diseluruh wilajah Indonesia selama tidak dinjatakan sebaliknja. Dan termasuk wilajah Indonesia itu djuga sekalian daerah swapradja. Djadi dengan demikian segala ketentuan jang keluar dari pimpinan R.I. dengan sendirinja berlaku djuga dalam suasana swapradja. I.S. 21 ajat 2 dengan tafsirannja itu tidak sesuai dengan suasana hukum R.I., dan karena itu tidak mempunjai tempat dalam rangka tatahukum R.I. Tetapi bagaimana dengan peraturan-peraturan jang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda dahulu, apakah sekarang dengan sendirinja berlaku djuga didaerah swapradja. Tidak, peraturan-peraturan Hindia Belanda jang dikeluarkan sampai 27 Desember 1949 sekarang tidak dengan sendirinja berlaku didaerah swapradja. Peraturan-peraturan Hindia Belanda itu dibuatnja ketika I.S. 21 ajat 2 masih berlaku. Oleh karena itu kekuatan berlakunja peraturan-peraturan Hindia Belanda seluruhnja dibatasi oleh I.S. 21 ajat 2. Dan kekuatan berlakunja ini sekarang masih tetap seperti ketika dibuatnja sampai 27 Desember 1949, ketjuali kalau ada pernjataan sebaliknja. Sebab jang dimaksud dengan perkataan „tetap berlakunja peraturan-peraturan undang-undang dan „ketentuan tatausaha" oleh Konstitusi R.I.S. pasal 192 serta U.D.S. pasal 142 adalah termasuk djuga kekuatan berlakunja peraturan-peraturan tersebut.

Dalam 3 tahun terachir ini terdapat beberapa tindakan pelaksanaan U.D.S. 132, jaitu jang berupa penghapusan swapradja Sekadau berdasarkan kehendaknja pada tahun 1952, dan pemberian status daerah istimewa kepada 4 swapradja di Kalimantan (Kutai, Bulungan, Sambaliung dan Gunung Tabur mendjadi 3 daerah istimewa) pada tahun 1953. Disamping itu terdapat beberapa peraturan jang ada hubungannja dengan swapradja, jaitu :

1. Undang-undang Darurat No 36 tahun 1950 jang termuat da-

lam Lembaran Negara 1950-78. Undang-undang Darurat ini memuat pernjataan berlakunja beberapa peraturan padjak bagi seluruh Indonesia, diantaranja djuga bagi daerah-daerah swapradja. Memang bagi peraturan-peraturan Hindia Belanda untuk mempunjai kekuatan berlaku didaerah-daerah swapradja harus dinjatakan lebih dahulu oleh pembuatnja atau oleh penguasa jang berhak merobahnja. Kekuatan berlakunja peraturan-peraturan Hindia Belanda seperti telah kita terangkan diatas dibatas oleh I.S. 21 ajat 2, dan dengan melalui U.D.S. 142 peraturan-peraturan ini mendjadi peraturan-peraturan R.I. dengan kekuatannja untuk berlaku seperti dahulu. Berhubung dengan ini maka perlu adanja pernjataan berlakunja peraturan-peraturan tersebut bagi daerah-daerah swapradja. Jang dinjatakan berlaku dengan Undang-undang Darurat No 36 tahun 1950 itu ialah :

a. Successie-ordonnantie 1901 (S. 1901-471 jo S. 1949-48).
b. Ordonansi Padjak Rumah Tangga 1908 (S. 1908-13 jo S. 1949-376).
c. Ordonansi Padjak Kekajaan 1932 (S. 1932-405 jo S. 1947-24).
d. Zegelverordening 1921 (S. 1921-498 jo S. 1949-251).
e. Ordonansi Bea Balik Nama (S. 1924-291 jo S. 1949-48).
f. Ordonansi Padjak Potong 1936 (S. 1936-671 jo S. 1949-317).
g. Ordonansi Padjak Kendaraan Bermotor 1934 (S. 1934-718 jo S. 1949-376).
h. Ordonansi Padjak Upah 1934 (S. 1934-611 jo S. 1949-342).
i. Ordonansi Padjak Peralihan 1944 (S. 1944-17 jo S. 1949-261).
j. Undang-undang Padjak Pembangunan I (Undang-undang R.I. No 14 th 1947 jo Undang-undang R.I. No 20 th 1948).
k. Undang-undang Padjak Radio (Undang-undang R.I. No 12 th 1947 jo Undang-undang R.I. No 21 th 1948).

Undang-undang R.I. perlu dinjatakan berlaku oleh karena

wilajah R.I. pada waktu mendjadi negara bagian dari R.I.S. hanja meliputi sebagian ketjil dari swapradja-swapradja. Dengan Undang-undang Darurat No 36 th 1950 itu, maka semua peraturan swapradja mengenai masalah jang diatur oleh peraturan-peraturan jang dinjatakan berlaku tadi mendjadi tidak mempunjai kekuatan lagi. Hal ini dinjatakan djuga dengan tegas dalam pasal 2 dari Undang-undang Darurat tersebut. Dalam Undang-undang Darurat ini ditjantumkan djuga Undang-undang Darurat tentang Padjak Peredaran dari R.I.S. (L.N. 1950-19). Ini sesungguhnja tidak perlu dinjatakan lagi sebagai berlaku, sebab bagi swapradja sudah berlaku sedjak dikeluarkannja.

2. Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 10 Djanuari 1952 jang mentjabut semua keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. mengenai penjerahan kekuasaan H.P.B. kepada swapradja-swapradja jang berada dipropinsi Sulawesi. Dengan keputusan ini kekuasaan H.P.B. dahulu diambil dari semua swapradja jang ada dipropinsi Sulawesi dan ditugaskan kepada wedana pamong-pradja didaerah jang bersangkutan. Tugas H.P.B. itu berupa 3 matjam, jaitu :
   a. melakukan pengawasan terhadap swapradja ;
   b. membantu Pemerintah Swapradja ;
   c. mendjalankan tugas dari Pemerintah Pusat.

   Penjerahan tugas H.P.B. kepada swapradja berarti :
   a. menghilangkan alat pengawas Pemerintah Pusat terhadap swapradja didaerah jang bersangkutan ;
   b. menghilangkan alat Pemerintah Pusat jang ditugaskan membantu swapradja mengenai soal-soal pemerintahan ;
   c. menjerahkan tugas Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Swapradja dalam arti memperluas urusan rumah tangga swapradja berdasarkan pasal 1 ajat 2 dari keputusan Lt G.G. jang termuat dalam S. 1946-18 atau menjerahkan tugas itu dalam arti medebewind kepada swapradja berdasarkan pasal 3 dari ordonansi jang termuat dalam S. 1946-17.

Rupanja Menteri Dalam Negeri berpendapat bahwa penjerah-

an tugas H.P.B. kepada swapradja jang mempunjai arti seperti diatas itu tidak dapat dipertanggung djawabkan selama pemerintahan swapradja belum mendapat pendemokrasian. Memang sikap itu dapat kita mengerti. Tetapi apa sebabnja tindakan itu tidak diambil djuga terhadap swapradja-swapradja di Nusa Tenggara jang belum mendapat pendemokrasian belum dapat kita mengerti.

3. Peraturan Pemerintah No 33 th 1952 jang membubarkan „daerah Sulawesi Tengah" dan membentuknja mendjadi 2 daerah. Disini diatur djuga perhubungan antara daerah dengan swapradja.
4. Peraturan Pemerintah No 34 th 1952 jang membubarkan „daerah Sulawesi Selatan" dan membentuknja mendjadi 7 daerah. Maksudnja sama dengan P.P. No 33 th 1952.
5. Peraturan Pemerintah No 11 th 1953 jang membubarkan „daerah Sulawesi Utara" menurut statutnja tanggal 19 Nopember 1948 dan mendjadikannja sebagai satu daerah otonom baru jang tidak mempunjai sifat gabungan beberapa swapradja dan neo-swapradja. Walaupun bukan lagi gabungan dari beberapa swapradja, namun kekuasaannja terhadap swapradja ditetapkan seperti jang sudah-sudah.
6. Peraturan Pemerintah No 23 th 1954 jang merobah P.P. 1953-11 dengan melepaskan wilajah gabungan Bolaang Mongondow dari daerah Sulawesi Utara. Gabungan Bolaang Mongondow pada waktu itu adalah satu gabungan (federasi) swapradja jang merupakan bagian dari daerah Sulawesi Utara.
7. Peraturan Pemerintah No 24 th 1954 jang mendjadikan gabungan Bolaang Mongondow sebagai „daerah Bolaang Mongondow", sehingga gabungan Bolaang Mongondow mempunjai kedudukan jang sama dengan „daerah-daerah" lainnja.

Baik kita disini bitjarakan djuga dasar hukum dari P.P.-P.P. jang mengadakan perobahan terhadap daerah-daerah menurut Undang-undang N.I.T. itu (S.I.T. 1950-44). Mula-mula „daerah" itu ditetapkan dengan ordonansi Hindia Belanda tanggal 24 Desember 1946 (S. 1946-143). Pasal 14 dari ordonansi ini mene-

tapkan bahwa N.I.T. terdiri dari 12 daerah otonomi. Kemudian ditahun-tahun berikutnja dibentuk gabungan diantara swapradja-swapradja dan/atau neo-swapradja jang letaknja dalam wilajah satu daerah. Dengan demikian tiap daerah merupakan suatu gabungan dari beberapa daerah otonomi bawahan. Gabungan ini mempunjai anggaran dasar, dan anggaran dasarnja itu dinamakan „Statut Daerah". Dalam Statut Daerah itu ditentukan kekuasaan-kekuasaan apa jang diberikan kepada gabungan. Gabungan ini tidak berdiri sendiri disamping daerah, melainkan gabungan dan daerah itu adalah satu daerah otonomi jang sama. Berhubung dengan itu maka kekuasaan jang diberikan anggautanja kepada gabungan mendjadi pula kekuasaan dari daerah. Memang pembentukan gabungan ini adalah satu akal dari penguasa atasan untuk dapat memberikan kekuasaan pada daerah-daerah jang wilajahnja meliputi beberapa swapradja.

Pada tanggal 15 Djuni 1950 oleh N.I.T. dikeluarkan satu undang-undang jang bernama „Undang-undang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur" (S.I.T. 1950-44). Pasal 1 ajat 1 dari undang-undang ini menentukan bahwa N.I.T. untuk sementara disusun dalam 2 atau 3 tingkatan, ialah „daerah" dan „daerah bahagian" atau „daerah anak bahagian". Menurut pasal 1 ajat 2 jang dimaksud dengan „daerah" itu adalah sama seperti jang ditetapkan dalam Ordonansi Pembentukan N.I.T. (S. 1946-143). Djadi dengan demikian maka daerah jang ada pada tanggal 15 Djuni 1950 mendjadi daerah seperti dimaksud oleh Undang-undang N.I.T. tersebut tadi.

Menurut kebiasaan dalam ketatanegaraan kita sedjak tanggal 17 Agustus 1950, suatu undang-undang dari bekas negara bagian dalam R.I. mempunjai deradjat sebagai undang-undang djuga. Dengan demikian maka suatu undang-undang dari bekas negara bagian hanja dapat dirobah dengan undang-undang djuga. P.P. No 33, 34, 35 th 1952, P.P. No 11 th 1953 jo P.P. No 23 th 1954, dan P.P. No 24 th 1954 merobah daerah-daerah dibekas wilajah N.I.T. dan ini berarti merobah Undang-undang N.I.T. tersebut diatas. Ini adalah satu tindakan perundang-undangan jang menjalahi kebiasaan.

Tetapi terhadap perbuatan Pemerintah jang demikian itu sama sekali tidak ada reaksi dari D.P.R. jang berupa mosi, interpelasi atau lainnja. Apakah ini harus diartikan sebagai persetudjuan jang diberikan dengan diam-diam oleh D.P.R. terhadap perbuatan Pemerintah itu, sehingga dengan demikian P.P.-P.P. itu mempunjai kekuatan untuk merobah Undang-undang N.I.T. ? Kalau D.P.R. itu sadar akan adanja tindakan jang menjalahi kebiasaan itu kita sama sekali tidak berkeberatan. Memang adalah suatu hak dari D.P.R. sendiri untuk menegor atau tidak menegor Pemerintah. Tetapi kalau D.P.R. tidak sadar bahwa Pem. melakukan tindakan jang salah, maka P.P.-P.P. jang tersebut itu tetap tidak mempunjai dasar hukum dan sewaktu-waktu dapat diminta pembatalannja oleh D.P.R. Akan tetapi hak D.P.R. dalam hal ini harus dibatasi, sebab permintaan demikian itu tidak dapat dipertanggung djawabkan bilamana telah terlalu lama waktu lalu sehingga sudah banjak akibat-akibat jang disebabkan oleh tindakan jang salah itu. Harus dianggap sebagai satu kelalaian dari D.P.R. untuk tidak lekas bertindak terhadap kesalahan Pemerintah. Berhubung dengan itu djalan jang sebaiknja ditempuh oleh D.P.R. mengenai persoalan kita ini ialah menjetudjui adanja P.P.-P.P. jang sudah dikeluarkan dan bersifat merobah undang-undang bekas negara bagian itu. Dan dengan menjetudjui adanja P.P.-P.P. ini terdjadilah satu kebiasaan (convention) baru jang memperbolehkan dirobahnja undang-undang bekas negara bagian dengan P.P.

§ 2. KEADAAN DAN KEDUDUKAN SWAPRADJA PADA UMUMNJA

Sekarang kita menindjau pertanjaan-pertanjaan lainnja jang akan dilakukan sekaligus dalam pasal ini. Dan terlebih dahulu kita bitjarakan pertanjaan tentang djumlah swapradja jang ada pada waktu ini dalam negara kita.

Sebagai pendahuluan dalam mendjawab pertanjaan tentang djumlah swapradja jang ada pada waktu ini, kita harus menjatakan bahwa diseluruh Sumatera de facto sudah tidak ada lagi swapradja. Diantaranja ada jang de jure masih ada menurut

hukum tatanegara kita pada waktu ini jaitu swapradja jang berada dibekas daerah negara Sumatera Timur. Keterangannja adalah seperti dibawah ini :

Pada masa pendudukan Djepang swapradja jang tetap berdjalan sebagaimana biasa hanja jang ada didaerah Sumatera Timur (sekarang termasuk Sumatera Utara dan sebagian termasuk Sumatera Tengah). Swapradja didaerah-daerah lainnja di Sumatera sudah didjadikan daerah langsung oleh Pem. Militer Djepang seperti telah kita terangkan dalam pendahuluan diatas. Djadi Aturan Peralihan pasal 2 U.D. 1945 dan P.P. No 2 th 1945 djuga mengenai aturan-aturan (kebiasaan-kebiasaan) ketatanegaraan didaerah-daerah di Sumatera dimana swapradja sudah ditiadakan oleh Djepang. Sedjak waktu itu tidak ada pengembalian swapradja, sehingga dengan mudah kita menarik kesimpulan bahwa pada waktu ini didaerah-daerah tersebut tidak ada swapradja. Didaerah Sumatera Timur (residentie Sumatra's Oostkust) dengan proklamasi kemerdekaan kita pada tanggal 17 Agustus 1945 swapradja-swapradja itu tetap dipertahankan, tidak ada satupun jang dihapuskan dengan sesuatu peraturan. Ketika mengindjak tahun 1946 timbullah satu pergolakan jang lazim dinamakan revolusi sosial. Dalam pergolakan ini terdjadi pentjulikan dan pembunuhan beberapa kepala swapradja sebagai suatu pernjataan, bahwa rakjat sudah tidak menghendaki lagi regim swapradja. Rakjat insjaf akan haknja untuk mengatur rumah tangga negara sendiri, mereka hendak membuang djauh-djauh segala sifat keistimewaan dari orang-orang tertentu seperti keluarga jang berkuasa selama itu didaerah-daerah swapradja. Tindakan-tindakan rakjat demikian ini tidak disusul dengan undang-undang seperti dimaksud oleh U.D. pasal 18 untuk memberi ketentuan mengenai kedudukan swapradja itu. Tetapi jang njata ialah tindakan-tindakan Pemerintah setempat untuk mengisi lowongan jang disebabkan pergolakan tadi sehingga dalam kenjataan daerah-daerah swapradja itu mendjadi daerah biasa. Keadaan ini berlangsung terus sampai terbentuknja negara Sumatera Timur pada tahun 1948. Dalam pasal 5 dari „Bevoegdheidsregeling Sumatera Timur" (S. 1948-41) ditetapkan

bahwa sambil menunggu peraturan jang mengatur kedudukan swapradja, kekuasaannja didjalankan oleh N.S.T. Dalam ajat 2 ditentukan bahwa kedudukan swapradja akan diatur dengan permufakatan mahkota dan sesudah ada permusjawaratan antara wakil-wakil rakjat jang dipilih dari daerah swapradja jang bersangkutan. Ajat 3 mengatakan bahwa unsur jang menentukan adalah kehendaknja dari rakjat jang bersangkutan. Dengan Konstitusi R.I.S. pasal 66 dan 192, ketentuan tadi mendjadi ketentuan dari R.I.S. sendiri, dan dengan terbentuknja negara kesatuan R.I. maka ketentuan itu mendjadi ketentuan dari R.I. berdasarkan pasal-pasal 133 dan 142 U.D.S. Sampai sekarang belum ada keputusan mengenai kedudukan swapradja didaerah bekas N.S.T. itu sehingga harus diartikan bahwa swapradja dibekas daerah N.S.T. de jure masih ada dan memerlukan pengaturan lebih landjut. Jang dalam hubungan ini perlu dipersoalkan ialah Konstitusi R.I.S. pasal 64 jang mempergunakan perkataan-perkataan „daerah-daerah swapradja *jang sudah ada,* diakui", atau dalam naskah Belandanja „de bestaande zelfbesturende landschappen worden erkend". Perkataan „jang sudah ada" dapat kita artikan „jang de facto ada" sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pada waktu terbentuknja R.I.S. di N.S.T. tidak ada swapradja. Tetapi pada umumnja djika tidak ada keterangan lebih landjut perkataan „ada" itu meliputi 2 pengertian jaitu de facto dan de jure. Ini berarti bahwa djika de facto ada sedang de jure tidak ada (pengertian hukum internasional) itu termasuk dalam pengertian ada, dan sebaliknja kalau de jure ada, tetapi de facto tidak ada, djuga termasuk ada. Berhubung dengan itu maka perkataan „jang sudah ada" dalam Konstitusi R.I.S. pasal 64 itu oleh karena tidak ada keterangan lebih landjut harus diartikan baik de jure sadja, maupun de facto sadja. Selain dari pada itu kita harus melihat pada riwajat terdjadinja pasal 64 itu, ialah sebagai pendjelmaan kehendak pihak B.F.O. dalam K.M.B. jang membela kepentingan swapradja, terutama delegasi dari Sumatera Timur dan Indonesia Timur.

Swapradja Siak Sri Indrapura jang pada zaman Belanda termasuk daerah administrasi keresidenan Sumatera Timur, dan

pada zaman pendudukan Djepang masih terus mendjalankan pemerintahannja, telah mengeluarkan satu proklamasi pada tahun 1946 jang berisi satu pernjataan mengembalikan swapradja tersebut kepada rakjat. Ini berarti bahwa sedjak waktu itu swapradja Siak Sri Indrapura sudah tidak ada lagi dan mendjadi daerah biasa dari R.I.

Berdasarkan uraian diatas maka swapradja jang de jure masih ada di Sumatera berdjumlah 25 buah jaitu :

1. Swapradja Deli dengan kontrak pandjang 17 September 1938.
2. Swapradja Serdang dengan kontrak pandjang 17 September 1938.
3. Swapradja Langkat dengan kontrak pandjang 17 September 1938.
4. Swapradja Asahan dengan kontrak pandjang 17 September 1938.
5. Swapradja Kuala dan Ledong dengan kontrak pandjang 17 September 1938.
6. Swapradja Kotapinang dengan pernjataan pendek 25 Agustus 1907.
7. Swapradja Panai dengan pernjataan pendek 9 Oktober 1907.
8. Swapradja Bila dengan pernjataan pendek 8 Djuni 1916.
9. Swapradja Indrapura dengan pernjataan pendek 25 Djuli 1924.
10. Swapradja Sukudua dengan pernjataan pendek 25 Djuli 1924.
11. Swapradja Tanahdatar dengan pernjataan pendek 15 Pebruari 1908.
12. Swapradja Pasisir dengan pernjataan pendek 15 Pebruari 1908.
13. Swapradja Limapuluh dengan pernjataan pendek 15 Pebruari 1908.
14. Swapradja Tanahdjawa dengan pernjataan pendek 3 Djanuari 1922.
15. Swapradja Siantar dengan pernjataan pendek 11 Oktober 1916.

16. Swapradja Panai dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
17. Swapradja Raja dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
18. Swapradja Dolok (Silau) dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
19. Swapradja Purba dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
20. Swapradja Si Lima Kuta dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
21. Swapradja Lingga dengan pernjataan pendek 13 Maret 1936.
22. Swapradja Barusdjahe dengan pernjataan pendek 11 Oktober 1916.
23. Swapradja Suka dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.
24. Swapradja Sarinembah dengan pernjataan pendek 21 Mei 1926.
25. Swapradja Kutabuluh dengan pernjataan pendek 20 Desember 1907.

Djuga di Djawa masih ada swapradja de jure sematjam di Sumatera, jaitu :

1. Swapradja Surakarta dengan kontrak pandjang 27 Djuni 1939.
2. Swapradja Mangkunegaran dengan pernjataan pendek : acte van verband tanggal 15 Pebruari 1916 ditandatangani oleh Mangkunegoro VII dan dengan keputusan G.G. tanggal 27 Nopember 1940 ditetapkan „Peraturan Swapradja Mangkunegaran".

Dengan Undang-undang No 1 tanggal 7 Maret 1942 jang dikeluarkan oleh Djepang segala ketentuan ketatanegaraan jang tidak bertentangan dengan Pemerintah Militer tetap berlaku, djadi djuga segala ketentuan jang terdapat dalam berbagai akte penetapan swapradja seperti lazim dinamakan orang kontrak politik. Akte penetapan swapradja (kontrak politik) itu berlakunja tidak tergantung pada hidupnja radja (orang-orang) jang ikut serta menandatanganinja, melainkan terus berlaku sepan-

djang tidak mendapat perobahan. Seperti telah kita terangkan diatas sesungguhnja apa jang dinamakan orang kontrak politik itu sama sekali tidak mempunjai sifat perdjandjian, melainkan hanja merupakan keputusan Pemerintah Hindia Belanda untuk mengakui sesuatu keradjaan atau persekutuan lainnja sebagai swapradja (landschap) dalam rangka tatahukum Hindia Belanda. Keputusan ini kita namakan akte penetapan oleh karena merupakan satu bukti tertulis (akte) mengenai penetapan suatu persekutuan hukum atau keradjaan mendjadi swapradja (landschap). Akte penetapan ini mungkin didahului oleh djandji setia kepada Pem. Hindia Belanda dan pernjataan bahwa swapradja itu merupakan bagian dari Hindia Belanda. Peraturan-peraturan mengenai swapradja itu ditetapkan dalam peraturan umum jang bernama Zelfbestuursregelen. Swapradja-swapradja sematjam ini dinamakan swapradja dengan pernjataan pendek (korte verklaring landschappen). Pernjataan dan djandji itu berlaku terus walaupun orang jang melakukannja sudah mati. Akte penetapan itu mungkin djuga didahului oleh tindakan penguasa setempat (pangreh pradja sebagai wakil G.G.) dan Pemerintah Swapradja (persekutuan jang akan mendjadi swapradja) untuk merantjang peraturan mengenai organisasi dan kekuasaan swapradja itu. Akte penetapan djenis ini menetapkan persekutuan tadi sebagai swapradja menurut ketentuan-ketentuan jang terdapat dalam peraturan itu. Dengan akte penetapan ini ketentuan-ketentuan tersebut mendjadi ketentuan ketatanegaraan jang setingkat dengan peraturan G.G. (regeringsverordening). Berlakunja ketentuan-ketentuan itu tidak tergantung pada hidupnja seseorang radja sebagai kepala swapradja.

Dengan akte penetapan itu sesuatu keradjaan, atau persekutuan, mendjadi suatu landschap (swapradja). Lihat *Logemann: Staatsrecht van N.I.* penerbitan tahun 1947, angka 13, halaman 118. Dan sesuatu swapradja jang mendapat akte penetapan baru, mendjadi satu swapradja menurut akte penetapan baru itu. Dengan pelantikan Pakubuwono XII (1944) dan Mangkunegoro VIII (1943) masig-masing sebagai Solo-Koo dan Mangkunegaran-Koo status kedua swapradja itu tidak mendapat perobahan, dan

peraturan-peraturannja tetap berlaku terus. Djuga dengan pemberian piagam kedudukan kepada mereka oleh Presiden R.I. tanggal 19 Agustus 1945 keadaan tidak berobah. U.D. tahun 1945, pasal 18 mengakui adanja kesatuan kenegaraan jang mempunjai hak asal-usul dan bersifat istimewa, dan menghendaki adanja undang-undang jang mengatur kedudukannja serta sistim pemerintahannja. Selama undang-undang ini belum ada, maka berdasarkan Aturan Peralihan pasal 2 dari U.D. tahun 1945 serta berdasarkan P.P. No 2 tahun 1945 segala ketentuan ketatanegaraan di Surakarta dan Mangkunegara tetap berlaku. Sebelum undang-undang jang dimaksudkan itu terbentuk, pada tanggal 15 Djuli 1946 dikeluarkan satu Penetapan Pemerintah No 16/S.D. jang menentukan bahwa sebelum bentuk susunan pemerintahan daerah Kesunanan dan Mangkunegaraan ditetapkan dengan undang-undang daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan satu keresidenan. Dengan penetapan ini kedua swapradja itu tidak hapus, melainkan untuk sementara dianggap sebagai keresidenan sambil menunggu pengaturan lebih landjut oleh undang-undang. Undang-undang jang dimaksud oleh U.D. 18 terbentuk pada tanggal 10 Djuli 1948, (Undang-undang No 22 tahun 1948), dan dalam pasal 1 ajat 2 terdapat ketentuan jang mengatakan bahwa daerah jang mempunjai hak asal-usul dan dizaman sebelum R.I. mempunjai pemerintahan sendiri jang bersifat istimewa dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa dengan Undang-undang Pembentukan termaksud dalam ajat 3.

Jang dimaksud dengan daerah jang mempunjai hak asal-usul dan lain-lain disini termasuk djuga swapradja-swapradja Surakarta dan Mangkunegaran. Dalam pasal ini dengan djelas dipergunakan perkataan „dapat", artinja ialah bahwa tidak semua daerah jang mempunjai hak asal-usul itu dapat didjadikan daerah istimewa, djadi tergantung pada kehendak pembentuk undang-undang dan untuk itu diperlukan sjarat-sjarat tertentu. Diantara sjarat-sjarat itu disebut oleh pasal 18 ajat 5 undang-undang tadi, jaitu bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keluarga jang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum R.I. dan jang masih menguasai daerahnja dengan sjarat-sjarat ketjakapan,

kedjudjuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat didaerah itu. Sjarat jang tersebut dalam pasal ini untuk swapradja Surakarta dan Mangkunegaran tidak ada sehingga mereka tidak dapat didjadikan daerah istimewa. Ini tidak berarti, bahwa kedua swapradja itu mendjadi hapus karena tidak didjadikan daerah istimewa. Selama tidak ada peraturan penghapusannja setiap swapradja jang tidak memenuhi sjarat untuk didjadikan daerah istimewa menurut Undang-undang No 22 tahun 1948 tetap berkedudukan sebagai swapradja dengan segala peraturannja.

Pada tahun 1950 ketika R.I. mendjadi negara bagian dari R.I.S. dikeluarkan Undang-undang No 10 tahun 1950, No 13 tahun 1950, dan No 16 tahun 1950 masing-masing mengenai pembentukan propinsi Djawa Tengah, kabupaten-kabupaten dalam daerah Surakarta dan kota besar Surakarta. Djuga undang-undang ini tidak memberi ketentuan tentang kedudukan kedua swapradja itu, sebab untuk keperluan itu Konstitusi R.I.S. mengharuskan adanja kontrak antara negara bagian dengan swapradja jang bersangkutan. Dan kontrak antara Pem. R.I. dengan swapradja Surakarta dan Mangkunegaran tidak dapat disimpulkan dari kenjataan tidak adanja pernjataan keberatan dari fihak swapradja masing-masing terhadap undang-undang tersebut tadi, sebab disini Pem. swapradja Surakarta dan Mangkunegaran de facto sudah tidak ada. Djadi berlainan keadaannja dengan penetapan swapradja-swapradja Jogjakarta dan Pakualaman mendjadi Daerah Istimewa Jogjakarta seperti telah kita terangkan diatas. Kesimpulan kita dari ini semua ialah bahwa swapradja-swapradja Surakarta dan Mangkunegaran de jure sampai sekarang masih ada, sama halnja dengan swapradja-swapradja dibekas daerah Negara Sumatera Timur.

Sebagaimana telah kita terangkan diatas, swapradja jang dibentuk dengan undang-undang mendjadi daerah istimewa dengan sendirinja kehilangan statusnja sebagai swapradja. Demikian djuga halnja dengan swapradja-swapradja Jogjakarta dan Pakualaman jang dibentuk mendjadi daerah istimewa pada tahun 1950 berdasarkan persetudjuannja sendiri sehingga seperti telah

kita terangkan diatas, tidak lagi bertentangan dengan Konstitusi R.I.S. pasal 65.

Di Kalimantan pada waktu ini terdapat sedjumlah 12 swapradja seperti dibawah ini :

1. Swapradja Kotawaringin dengan pernjataan pendek 25 Maret 1914.
2. Swapradja Sambas dengan pernjataan pendek 30 April 1923.
3. Swapradja Mampawah dengan kontrak pandjang 15 Djanuari dan 9 Mei 1912.
4. Swapradja Pontianak dengan kontrak pandjang 22 Nopember 1938.
5. Swapradja Kubu dengan pernjataan pendek 7 Pebruari 1922.
6. Swapradja Landak dengan pernjataan pendek 4 Nopember 1922.
7. Swapradja Sanggau dengan pernjataan pendek 11 Djuli 1921.
8. Swapradja Tajan dengan pernjataan pendek 11 Agustus 1931.
9. Swapradja Matan dengan pernjataan pendek 23 Maret 1922.
10. Swapradja Sukadana dengan pernjataan pendek 15 Djanuari 1941.
11. Swapradja Simpang dengan pernjataan pendek 15 Djanuari 1912.
12. Swapradja Sintang dengan pernjataan pendek 26 Agustus 1913.

Ketika terbentuk negara kesatuan R.I. pada tanggal 17 Agustus 1950 masih ada 17 buah swapradja. Tetapi pada tahun 1952 swapradja Sekadau atas kehendaknja sendiri dihapuskan berdasarkan U.D.S. 132 ajat 2, dan pada tahun 1953 dengan Undang-undang Darurat No 3 swapradja-swapradja Kutai dan Bulungan masing-masing didjadikan Daerah Istimewa Kutai dan daerah Bulungan, begitupula swapradja-swapradja Gunung Tabur dan Sambaliung didjadikan satu daerah istimewa jaitu

Daerah Istimewa Berau. Djuga swapradja Sanggau sesungguhnja sudah minta dihapuskan, dan sekarang tinggal menunggu keputusan Pemerintah.

Didaerah propinsi Sulawesi swapradja jang ada pada waktu ini ialah sedjumlah 56 buah. Pada tahun 1942 hanja ada 55 buah, tetapi pada tahun 1946 swapradja Luwu dipetjah mendjadi dua, jaitu mendjadi swapradja Luwu dan swapradja Tanah Toradja (S. 1946-105).

Dan nama-nama swapradja jang ada didaerah propinsi Sulawesi adalah sebagai berikut :

1. Swapradja Goa dengan pernjataan pendek 31 Desember 1936.
2. Swapradja Bone dengan pernjataan pendek 17 Maret 1931.
3. Swapradja Wadjo dengan pernjataan pendek 11 Djuni 1931.
4. Swapradja Soppeng dengan pernjataan pendek 19 Djuli 1906.
5. Swapradja Sidenreng dengan pernjataan pendek 2 Mei 1906.
6. Swapradja Rappang dengan pernjataan pendek 10 Nopember 1911.
7. Swapradja Malusetasi dengan pernjataan pendek 2 Agustus 1918.
8. Swapradja Suppa dengan pernjataan pendek 10 Pebruari 1929.
9. Swapradja Sawito dengan pernjataan pendek 16 Oktober 1923.
10. Swapradja Batulapa dengan pernjataan pendek 19 Djuli 1906.
11. Swapradja Kasa dengan pernjataan pendek 19 Djuli 1906.
12. Swapradja Maiwa dengan pernjataan pendek 28 Agustus 1924.
13. Swapradja Enrekang dengan pernjataan pendek 4 Djuli 1918.
14. Swapradja Maluwa dengan pernjataan pendek 14 Oktober 1919.
15. Swapradja Buntu Batu dengan pernjataan pendek 9 Djanuari 1924.

16. Swapradja Alla dengan pernjataan pendek 16 Oktober 1915.
17. Swapradja Baru dengan pernjataan pendek 27 Desember 1911.
18. Swapradja Soppengriadja dengan pernjataan pendek 28 Djanuari 1923.
19. Swapradja Tanette dengan pernjataan pendek 4 Desember 1913.
20. Swapradja Madjene dengan pernjataan pendek 26 Mei 1908.
21. Swapradja Pembuang dengan pernjataan pendek 28 April 1922.
22. Swapradja Tjenrana dengan pernjataan pendek 8 Mei 1919.
23. Swapradja Palangnipa dengan pernjataan pendek 2 Desember 1910.
24. Swapradja Binuang dengan pernjataan pendek 24 Djuli 1919.
25. Swapradja Mamudju dengan pernjataan pendek 14 Djuli 1910.
26. Swapradja Tapalang dengan pernjataan pendek 31 Desember 1908.
27. Swapradja Luwu dengan pernjataan pendek 19 Djuli 1906 jo S. 1946-105.
28. Swapradja Tanah Toradja dengan pernjataan pendek 19 Djuli 1906 jo S. 1946-105.
29. Swapradja Buton dengan pernjataan pendek 26 Agustus 1922.
30. Swapradja Laiwui dengan pernjataan pendek 2 Agustus 1918.
31. Swapradja Banawa dengan pernjataan pendek 30 Djanuari 1917.
32. Swapradja Tawaeli dengan pernjataan pendek 4 Mei 1912.
33. Swapradja Palu dengan pernjataan pendek 29 Oktober 1921.
34. Swapradja Sigidolo dengan pernjataan pendek 15 Nopember 1916.
35. Swapradja Kulawi dengan pernjataan pendek 17 September 1921.

36. Swapradja Parigi dengan pernjataan pendek 22 Agustus 1917.
37. Swapradja Moutong dengan pernjataan pendek 22 Agustus 1917.
38. Swapradja Tolitoli dengan pernjataan pendek 10 Djuli 1920.
39. Swapradja Todjo dengan pernjataan pendek 15 Djuli 1916.
40. Swapradja Poso dengan pernjataan pendek 26 April 1921.
41. Swapradja Lorea dengan pernjataan pendek 22 Agustus 1917.
42. Swapradja Unauna dengan pernjataan pendek 22 Agustus 1917.
43. Swapradja Bungku dengan pernjataan pendek 31 Djanuari 1925.
44. Swapradja Mori dengan pernjataan pendek 6 Djuni 1909.
45. Swapradja Banggai dengan pernjataan pendek 1 Djuli 1908.
46. Swapradja Buol dengan pernjataan pendek 17 Djuli 1916.
47. Swapradja Bintauna dengan pernjataan pendek 12 Pebruari 1913.
48. Swapradja Bolaang Mongondow dengan pernjataan pendek 12 Pebruari 1913.
49. Swapradja Bolaanguki dengan pernjataan pendek 12 Pebruari 1913.
50. Swapradja Kaidipan Besar dengan pernjataan pendek 31 Djuli 1913.
51. Swapradja Kandahe-tahuna dengan pernjataan pendek 24 Maret 1917.
52. Swapradja Manganitu dengan pernjataan pendek 2 Mei 1914.
53. Swapradja Siau dengan pernjataan pendek 28 April 1922.
54. Swapradja Tabukan dengan pernjataan pendek 15 Djanuari 1923.
55. Swapradja Tagulandang dengan pernjataan pendek 17 Djuni 1923.
56. Swapradja Talaud dengan pernjataan pendek 28 Djuli 1922.

Berdasarkan S. 1946-27 para swapradja jang berada dalam sesuatu lingkungan daerah telah mengadakan gabungan satu sama lain jang merupakan badan lebih tinggi dalam menentukan kepentingan bersama seperti ditjantumkan dalam statutnja (peraturan dasarnja). Gabungan-gabungan itu ada jang hanja terbentuk diantara swapradja sadja, dan ada djuga jang terdiri dari beberapa swapradja dan beberapa neo-swapradja seperti gabungan Sulawesi Selatan dan gabungan Sulawesi Utara. Sebelum gabungan-gabungan ini terbentuk, daerah gabungan itu sudah ditetapkan sebagai daerah otonomi dalam Peraturan Pembentukan Negara Indonesia Timur (S. 1946-143) sehingga dapat diartikan bahwa pembentukan gabungan itu dimaksudkan sebagai satu tjara untuk memberi kekuasaan kepada daerah-daerah otonomi jang tersebut dalam S. 1946-143.

Statut dari gabungan jang tidak dirobah statusnja sampai sekarang tetap berlaku berdasarkan pasal 34 „Undang-undang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur" (S.I.T. 1950-44). Dengan P.P. 33 dan 34 tahun 1952 dan P.P. 11 tahun 1953 gabungan-gabungan Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara dibubarkan, dan didirikan daerah-daerah otonomi baru berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur jang pada umumnja mendapat kekuasaan-kekuasaan jang sama seperti daerah-daerah jang bersifat gabungan dulu. Dengan P.P.-P.P. itu dibatalkan pula statut dari gabungan-gabungan jang bersangkutan. Mengenai kekuatan hukum dari ketiga P.P. ini sudah kita terangkan diatas ketika membitjarakan peraturan-peraturan jang berlaku bagi swapradja.

Dipropinsi Maluku terdapat 3 buah swapradja, jaitu :

1. Swapradja Batjan dengan pernjataan pendek 6 Desember 1910.
2. Swapradja Ternate dengan pernjataan pendek 10 Mei 1916.
3. Swapradja Tidore dengan pernjataan pendek 16 September 1909.

Swapradja Tidore meliputi daerah-daerah swapradja di Irian Barat jang pada waktu ini de facto berada dibawah kekuasaan Belanda berdasarkan pasal 2 Piagam Pengakuan Kedaulatan.

Ketiga swapradja dipropinsi Maluku ini merupakan satu gabungan dan mempunjai status „daerah" seperti dimaksud oleh Undang-undang N.I.T. tersebut diatas.

Dipropinsi Nusa Tenggara swapradja jang ada pada waktu ini ialah :

1. Swapradja Buleleng dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
2. Swapradja Djembrana dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
3. Swapradja Badung dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
4. Swapradja Tabanan dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
5. Swapradja Gianjar dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
6. Swapradja Klungkung dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
7. Swapradja Bangli dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
8. Swapradja Karang-Asam dengan pernjataan pendek 30 Djuni 1938.
9. Swapradja Bima dengan kontrak pandjang 4 April 1939.
10. Swapradja Dompu dengan kontrak pandjang 28 Agustus 1906.
11. Swapradja Sumbawa dengan kontrak pandjang 4 April 1939.
12. Swapradja Kanatang dengan pernjataan pendek 12 Mei 1916.
13. Swapradja Lewa dengan pernjataan pendek 3 Mei 1918.
14. Swapradja Tabundung dengan pernjataan pendek 1 Pebruari 1919.
15. Swapradja Melolo dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
16. Swapradja Larendi (Rendeh-Mangili) dengan pernjataan pendek 31 Mei 1919.
17. Swapradja Waidjelu dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.

18. Swapradja Masukarera dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
19. Swapradja Laura dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
20. Swapradja Wadjiwa dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
21. Swapradja Kodi dengan pernjataan pendek 3 Mei 1913.
22. Swapradja Lauli dengan pernjataan pendek 25 April 1923.
23. Swapradja Memboro dengan pernjataan pendek 28 September 1916.
24. Swapradja Umbu Ratu Ngay dengan pernjataan pendek 28 September 1916.
25. Swapradja Anakala dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
26. Swapradja Wanokaka dengan pernjataan pendek 12 Mei 1916.
27. Swapradja Lamboja dengan pernjataan pendek 23 Desember 1913.
28. Swapradja Manggarai dengan pernjataan pendek 23 April 1930.
29. Swapradja Ngada dengan pernjataan pendek 8 Mei 1921.
30. Swapradja Riung dengan pernjataan pendek 13 Desember 1918.
31. Swapradja Nogeh dengan pernjataan pendek 21 Oktober 1927.
32. Swapradja Endeh dengan pernjataan pendek 10 Oktober 1917.
33. Swapradja Lio dengan pernjataan pendek 21 Oktober 1927.
34. Swapradja Sikka dengan pernjataan pendek 1 Mei 1923.
35. Swapradja Larantuka dengan pernjataan pendek 25 Djuni 1912.
36. Swapradja Adonara dengan pernjataan pendek 27 Djuli 1932.
37. Swapradja Amarasi dengan pernjataan pendek 24 April 1917.
38. Swapradja Kupang dengan pernjataan pendek 7 April 1919.

39. Swapradja Fatuleo dengan pernjataan pendek 16 Djuli 1923.
40. Swapradja Ampoan dengan pernjataan pendek 20 Mei 1925.
41. Swapradja Roti dengan pernjataan pendek dari beberapa swapradja jang mendjadi satu swapradja Roti.
42. Swapradja Sawu dengan pernjataan pendek 21 Nopember 1918.
43. Swapradja Amanuban dengan pernjataan pendek 24 Pebruari 1923.
44. Swapradja Amanatun dengan pernjataan pendek 24 Pebruari 1923.
45. Swapradja Molo dengan pernjataan pendek 10 Mei 1916.
46. Swapradja Miamaffo dengan pernjataan pendek 26 Oktober 1922.
47. Swapradja Bebuki dengan pernjataan pendek 23 Oktober 1917.
48. Swapradja Isama dengan pernjataan pendek 23 Oktober 1917.
49. Swapradja Belu dengan pernjataan pendek 25 Maret 1927.
50. Swapradja Alor dengan pernjataan pendek 14 Oktober 1919.
51. Swapradja Barmusa dengan pernjataan pendek 14 Pebruari 1919.
52. Swapradja Pantar Matahari Naik dengan pernjataan pendek 7 April 1919.
53. Swapradja Kui dengan pernjataan pendek 13 Maret 1923.
54. Swapradja Kolana dengan pernjataan pendek 27 Agustus 1915.
55. Swapradja Batulolong dengan pernjataan pendek 27 Agustus 1915.
56. Swapradja Pureman dengan pernjataan pendek 14 Oktober 1919.

Djuga swapradja-swapradja dipropinsi Nusa Tenggara mendjadi beberapa gabungan jang mendapat status „daerah" seperti telah kita terangkan diatas mengenai propinsi Sulawesi. Dari

gabungan-gabungan itu tidak ada satupun jang dibubarkan atau mendapat status lain sehingga statut dari masing-masing gabungan merupakan statutnja daerah-daerah seperti dimaksud oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur. Hal ini didasarkan atas pasal 34 dari Undang-undang N.I.T. tersebut.

Menurut tjatatan kita diatas djumlah swapradja seluruhnja pada waktu ini di Indonesia adalah sebanjak 154 buah, sedang pada tahun 1942 ada 278 buah.

Tanggal jang kita tjantumkan bagi tiap akte penetapan (apa jang dinamakan kontrak politik) adalah tanggal dari keputusan G.G. , sebab tiap kontrak pandjang atau pernjataan pendek baru mendapat kekuatan hukum setelah ada keputusan pengesahan dari G.G.

Baiklah kita sekarang bitjarakan kedudukan swapradja dalam negara R.I. Sebagaimana telah kita maklum semua daerah swapradja pada zaman Belanda lazimnja disebut daerah tidak langsung (indirect gebied), artinja satu daerah kekuasaan N.I. jang tidak langsung diperintah oleh Pem. N.I., melainkan diperintah dengan perantaraan Pemerintah-pemerintah Swapradja jang sudah ada sedjak dahulu dan kemudian didjadikan pemerintahan jang sah atas daerah itu menurut hukum tatanegara Hindia Belanda dengan suatu akte penetapan dari G.G. Daerah-daerah lainnja dari N.I. disebut daerah langsung (direct gebied), artinja daerah jang langsung berada dibawah kekuasaan Pem. Hindia Belanda. Timbul pertanjaan apakah pada waktu ini masih dapat diadakan perbedaan antara daerah langsung dan daerah tidak langsung. Menurut pendapat kita perbedaan itu tidak patut lagi untuk dipergunakan dalam ketatanegaraan kita. Dalam rangka tatanegara N.I. perbedaan itu dapat difahamkan oleh karena disana terdapat kekuasaan asing jang mendjalankan pemerintahan atas wilajah Indonesia, kekuasaan asing mana mengakui pemerintahan asli atas beberapa daerah sebagai pemerintahan taklukan jang diperkenankan melandjutkan tugasnja dalam lingkungan hukum pendjadjahan. Masing-masing daerah taklukan jang diperkenankan melandjutkan pemerintahan aslinja itu diberi penetapan jang

membatasi kekuasaannja dalam mengurus rumah tangganja sendiri. Djadi disini adanja sebutan daerah tidak langsung dan daerah langsung oleh karena terdapat 2 matjam sumber kekuasaan, jaitu sumber kekuasaan rakjat asli dan sumber kekuasaan pendjadjah, dan oleh karenanja timbul 2 suasana hukum jaitu hukum asli dan hukum pendjadjah. Diatas daerah jang bersumber kekuasaan asli pada pokoknja djika tidak ditentukan lain oleh pendjadjah berlaku hukum asli pula, sedangkan diatas daerah jang langsung dikuasai pendjadjah berlaku dengan sendirinja hukum pendjadjah (lihat I.S. 21 ajat 2). Dengan demikian masuk akal djika diperbedakan antara daerah jang langsung dikuasai (diperintah) dan daerah jang tidak langsung dikuasai (diperintah) oleh pendjadjah.

Dalam suasana kenegaraan sekarang tidak ada lagi 2 kekuasaan jang satu sama lain berhadapan, jaitu rakjat dan pendjadjah. Kekuasaan jang ada sekarang hanja satu, jaitu rakjat jang sedang mengatur negaranja sendiri. Maka dari itu perbedaan antara daerah langsung dan tidak langsung tidak dapat dipergunakan lagi. Oleh karena itu sedjak tahun 1945 ketika kita membuat Undang-undang Dasar jang pertama, kita hanja memperbedakan antara daerah-daerah jang mempunjai hak asal-usul serta bersifat istimewa dan daerah lainnja jang tidak demikian. Seperti telah kita terangkan diatas daerah jang mempunjai hak asal-usul dan bersifat istimewa itu mempunjai 2 arti, jaitu daerah swapradja dan daerah persekutuan adat (Inlandse gemeente) seperti desa, huta, ori, dan lain-lain. Perbedaan jang diadakan antara daerah jang bersifat istimewa dan daerah lainnja hanja untuk waktu sementara, jaitu selama kita menghadapi kenjataan demikian. Kemudian kita hendak membagi daerah negara kita atas daerah besar dan ketjil menurut tjita-tjita kenegaraan kita sendiri sehingga kemungkinan tidak akan ada lagi daerah jang bersifat istimewa.

Berhubung dengan soal diatas perlu ditindjau pertanjaan mengenai masih berlaku tidaknja I.S. 21 ajat 2 seperti biasa ditafsirkan Belanda dahulu dan mengenai perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja.

Diatas telah kita terangkan bahwa R.I. itu adalah negara kepunjaan rakjat Indonesia seluruhnja, bukanlah seperti N.I. dahulu jang merupakan satu organisasi alat pendjadjah Belanda terhadap rakjat Indonesia. R.I. adalah organisasi dari rakjat Indonesia untuk mengatur penghidupannja dalam segala lapangan, jaitu dalam lapangan ekonomi, politik, dan kebudajaan. Untuk mengatur penghidupan rakjat itu negara sebagai organisasi mengeluarkan peraturan-peraturan.

Dengan sendirinja peraturan ini berlaku diseluruh wilajah negara R.I., ketjuali djika ditentukan lain. Djadi berhubung dengan itu maka dengan sendirinja segala peraturan R.I. berlaku djuga didaerah swapradja. Oleh karena itu I.S. 21 ajat 2 sudah tidak berlaku, dan harus dianggap sebagai bertentangan dengan tatahukum R.I. Mengenai hal ini dapat dilihat djuga keterangan kita diatas ketika membitjarakan peraturan-peraturan jang berlaku bagi swapradja.

Bagaimana sekarang mengenai pembedaan antara kaula negara dan kaula swapradja ? Diadakannja perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja dalam hukum tatanegara Hindia Belanda permulaannja ialah dengan maksud mengadakan pemisahan kekuasaan antara N.I. dan swapradja, jaitu bahwa dalam wilajah swapradja alat-alat pemerintahan N.I. hanja berkuasa atas kaula negara dan alat pemerintahan swapradja hanja berkuasa atas kaula swapradja. Kemudian berhubung dengan maksud untuk mengadakan tjampur tangan jang lebih djauh dalam urusan pemerintahan swapradja, maka kekuasaan alat pemerintahan N.I. diperluas sehingga mengenai urusan-urusan tertentu mereka berkuasa djuga atas kaula swapradja. Dan sebaliknja kepada Pemerintah Swapradja dapat diberikan djuga beberapa kekuasaan terhadap kaula negara (lihat Z.R. 7 ajat 3), tetapi ini sampai tahun 1942 belum pernah mendapat penglaksanaan. Kepada Pemerintah Swapradja tidak diberikan kekuasaan jang berhubungan dengan urusan kedaerahan terhadap kaula negara oleh karena Belanda beranggapan bahwa keadaan swapradja itu masih sedemikian terbelakangnja sehingga tidak dapat diserahi segala urusan mengenai kaula negara itu.

Belanda merasa bertanggung djawab atas nasib semua orang jang dinamakan kaula negara itu sehingga tidak mau menjerahkannja kepada kekuasaan swapradja. Jang dipandang sebagai kaula negara didaerah Surakarta dan Jogjakarta menurut S. 1921-566 adalah: orang Eropa, orang Timur Asing, pegawai negeri, dan orang bumiputra jang berada didaerah itu untuk sementara waktu.

Didaerah swapradja lainnja dengan pernjataan pendek jang mendjadi kaula negara ditentukan oleh Z.R. 7 ajat 3, jaitu orang Eropa, orang Timur Asing ketjuali keturunan orang-orang jang berkuasa diswapradja (seperti di Kalimantan Barat), pegawai negeri dan buruh kontrak (contractarbeiders). Menurut Z.R. 7 ajat 3 tugas pemerintahan jang didjalankan oleh swapradja terhadap kaula negara ditentukan oleh G.G. dan penentuan sematjam ini sampai tahun 1942 belum pernah dilakukan. S. 1946-18 memberi kemungkinan perluasan kekuasaan swapradja, jang diantaranja berarti bahwa kepada swapradja dapat diserahkan segala kekuasaan pemerintahan kedaerahan terhadap golongan kaula negara. Ini terbukti dari S. 1946-99 jang memberikan kepada Dewan Borneo Barat (West Borneo raad) segala kekuasaan terhadap kaula negara, dengan sjarat supaja kepada golongan kaula negara diberi hak ikut serta menentukan (medezeggenschap) sepadan dengan arti dari golongan tersebut dan dengan kepentingannja didaerah itu. Keputusan G.G. sematjam ini kemudian diambil djuga bagi neo-swapradja lainnja, seperti terdapat pada S. 1948-112 dan S. 1949-115. Disini perlu kita mentjatat keterangan *Logemann* dalam bukunja jang bernama *„Het Staatsrecht van Indonesie"* tjetakan pertama, halaman 193 jang menjatakan bahwa kekuasaan swapradja di Bali, Sumbawa, Flores, Timor, Sangihe, Talaud, Sulawesi dan Maluku Utara sudah meliputi kekuasaan pemerintahan terhadap kaula negara. Pernjataan *Logemann* ini tidak mengandung kebenaran sama sekali. Siapa jang membatja sendiri keputusan Presiden N.I.T. tanggal 1 Pebruari 1950 No 28/Pr B/50 (S. I.T. 1950-22) jang didasarkan atas keputusan H.V.K. tanggal 5 Mei 1949 No 21 (S. 1949-115) akan mengetahui betul dari

kata-kata jang dipergunakan, bahwa pemberian kekuasaan pemerintahan terhadap kaula negara hanja berlaku bagi gabungan-gabungan swapradja jang mempunjai kedudukan sebagai daerah dengan nama-nama seperti tersebut diatas. Djadi kekuasaan masing-masing swapradja jang berada didaerah-daerah itu tetap terbatas kepada golongan kaula swapradja (lihat lampiran 7 dan 8). Penghapusan perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja itu dalam prakteknja hanja terdapat pada federasi swapradja dan pada neo-swapradja jang mempunjai dewan dengan mana mungkin ikut sertanja golongan kaula negara itu dalam pemerintahan. Djadi Belanda baru memberikan kekuasaan terhadap kaula negara itu kepada swapradja djika terdapat djaminan bahwa golongan ini tidak akan dirugikan. Selandjutnja kita harus menundjuk pada S. 1946-27 jang memberi kemungkinan dibentuknja kotapradja didaerah swapradja dengan diberi segala kekuasaan pemerintahan terhadap kaula negara sehingga didalam kotapradja itu tidak ada lagi perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja. Sebagai umpama ialah kota Pontianak jang dibentuk oleh Pemerintah Swapradja Pontianak pada tanggal 14 Agustus 1946 dengan putusannja No 24/1/1946/P.K. jo keputusan Alg. Regeringscommissaris No A.R.C. 4/1/20. Dari uraian diatas ternjata bahwa kepada swapradja sendiri-sendiri atau pada umumnja tidak pernah diberikan kekuasaan pemerintahan terhadap kaula negara, sehingga sampai saat terachir kekuasaan swapradja tetap terbatas pada kaula swapradja. Djuga sesudah pengakuan kedaulatan pada tanggal 27 Desember 1949 tidak pernah dikeluarkan peraturan jang bersifat menghapuskan perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja. Keadaan demikian dalam ketatanegaraan kita pada waktu ini sungguh tidak dapat dipertahankan lagi, sebab kita tidak boleh mempergunakan alasan seperti Belanda jang memandang rendah deradjat pemerintahan swapradja sehingga kepadanja tidak dapat dipertjajakan golongan penduduk jang disebut kaula negara itu. Pemerintahan swapradja adalah pemerintahan daerah dari Republik Indonesia. Oleh karena itu kepadanja harus diberikan pula segala kekuasaan pemerintahan kedaerahan, jaitu segala kekuasa-

an jang berhubungan dengan urusan rumah tangganja sendiri dengan tidak mengadakan perbedaan antara orang-orang jang berasal dari daerah itu sendiri dan orang lain. Sekarang mendjadi pertanjaan bagi kita apakah hilangnja perbedaan itu tidak dapat disimpulkan dari ketentuan-ketentuan jang ada dalam U.D.S. atau peraturan lainnja. Menurut pendapat kita pada waktu ini tidak ada ketentuan dalam hukum tatanegara kita jang memberi dasar dengan langsung dan kuat pada kita untuk menganggap perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja itu hapus. U.D.S. 133 mengatakan bahwa sambil menunggu undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja, maka peraturan-peraturan jang sudah ada tetap berlaku, jaitu diantaranja mengenai perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja. Berhubung dengan itu sebaiknja sekarang djuga sambil menunggu undang-undang termaksud dalam U.D.S. 132 kita mengeluarkan satu P.P. jang menghapuskan perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja itu. Walaupun didaerah-daerah swapradja dalam prakteknja sering tidak diadakan perbedaan, P.P. ini perlu dikeluarkan untuk menghilangkan segala keragu-raguan. Dengan uraian diatas mengenai I.S. 21 ajat 2 dan perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja kita telah membitjarakan pula kedudukan swapradja dalam negara kita. Selandjutnja harus kita tegaskan disini bahwa swapradja itu tidak lain dari pada satu kesatuan kenegaraan kedaerahan, atau dengan perkataan lain daerah bagian Republik Indonesia jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri. Dalam rangka desentralisasi kekuasaan negara, swapradja-swapradja itu pada waktu ini tidak mempunjai kedudukan jang sama. Swapradja jang berada dibekas wilajah N.I.T. umpamanja berlainan kedudukannja dengan jang ada dipropinsi Kalimantan. Dibekas wilajah N.I.T. jaitu dipropinsi-propinsi Sulawesi, Maluku dan Nusa Tenggara semua swapradja sudah berada dalam beberapa federasi, federasi mana masing-masing mempunjai kedudukan sebagai „daerah" menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah N.I.T. (S.I.T. 1950-44). Oleh karena federasi-federasi ini mempunjai kedudukan sebagai daerah jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri, maka de-

ngan sendirinja masing-masing swapradja jang ada dalam suatu daerah (daerah otonomi menurut Undang-undang N.I.T. tadi) merupakan bagian dari daerah itu. Dan oleh karena propinsi-propinsi dibekas wilajah N.I.T. masih hanja merupakan propinsi administrasi sadja, maka dalam rangka desentralisasi kita dapat mengatakan bahwa swapradja-swapradja jang ada ditiga propinsi itu merupakan daerah otonomi tingkat II dari Republik Indonesia. Tetapi pada waktu ini swapradja-swapradja itu tidak sama sekali merupakan bagian dalam arti jang sebenarnja dari daerah, sebab masih ada beberapa kekuasaan residen dahulu jang belum diserahkan kepada daerah seperti kekuasaan untuk mengesahkan peraturan-peraturan swapradja, kekuasaan pengesahan anggaran belandja swapradja, dan lain-lain. Djika hendak diberikan kedudukan sebagai daerah otonomi tingkat II, maka hendaklah kekuasaan itu diberikan djuga pada daerah, dan dalam rangka penjelesaian masalah swapradja tindakan itu adalah sepatutnja. Dalam hubungan ini baiklah kita bitjarakan djuga kekuasaan-kekuasaan residen dahulu terhadap swapradja.

Kekuasaan residen terhadap swapradja itu seluruhnja dimaksudkan untuk mengawasi gerak-gerik Pemerintah Swapradja. Residen ditugaskan untuk mendjaga agar Pemerintah Swapradja dikendahkan sesuai dengan politik jang sudah ditentukan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Dengan demikian maka istilah „hak untuk memerintah sendiri" (recht van zelfbestuur) seperti digunakan dalam I.S. 21 ajat 2 mempunjai arti kosong. Dalam kenjataannja Pemerintah Swapradja dikendalikan oleh residen. Sebagai misal kita ambil ketentuan jang terdapat dalam pasal 10 dari Z.R. 1938. Ajat 1 dari pasal ini berbunji sbb :

„De overheidstaak van het Zelfbestuur wordt onder het alge-
„meen toezicht van den Gouverneur verricht in overleg met
„den Resident en de aan hem ondergeschikte besturende, of
„andere daartoe door hem aan te wijzen ambtenaren".

Ternjata dari ajat 1 ini bahwa tugas pemerintahan jang dilakukan oleh Pemerintah Swapradja harus dengan musjawarat dengan residen dan bawahannja. Ini berarti bahwa Pemerintah Swapradja tidak dapat berbuat apa-apa dalam lapangan peme-

rintahan, bilamana tidak ada persetudjuan dari residen. Selandjutnja ajat 2 dari pasal itu berbunji sbb :

„Het Zelfbestuur kan, na gehouden gedachtenwisseling met „de plaatselijk besturende ambtenaren en den Resident, zijne „belangen en die van het landschap en zijne ingezetenen bij „den betrokken Gouverneur dan wel, door diens tusschen„komst, bij den G.G. voorstaan. In de gevallen, waarin van „die bevoegdheid gebruik gemaakt wordt t.a.v. den G.G., dient „het Zelfbestuur schriftelijke stukken in door tusschenkomst „van de plaatselijk besturende ambtenaren, den Resident en „den Gouverneur ; aan deze ambtenaren deelt het tevens me„de, wat het tegenover den G.G. eventueel mondeling mocht „wenschen te berde te brengen".

Djuga hak petisi dari Pemerintah Swapradja kepada G.G. menurut ajat ini harus dilakukan dengan djalan berunding lebih dahulu dengan Pemerintah setempat dan residen, hal mana dengan sendirinja merupakan kekangan bagi Pemerintah Swapradja. Lebih djauh lagi ajat 3 dan 4 menentukan sbb :

„Behoudens het bepaalde in het volgende lid, behoeft het „Zelfbestuur voor het verlenen van vergunningen en het ver„richten van dergelijke handelingen, zomede voor het aan„gaan van overeenkomsten, van niet strikt persoonlijke aard, „aan of met wien ook, de toestemming van de Resident, van „welke toestemming moet blijken door ene door of namens „dezen op de desbetreffende akten gestelde goedkeuring. De „Resident bepaalt welke vergunningen kunnen worden ver„leend of welke dergelijke handelingen kunnen worden ver„richt zonder vooraf verkregen toestemming".

Dari ajat 3 dan 4 ini terpaksa kita menarik kesimpulan, bahwa jang memegang kemudi pemerintahan swapradja itu tidak lain dari pada residen. Dapat dikatakan, bahwa residen adalah maharadja (kaisar) bagi swapradja, dan hak untuk memerintah sendiri bagi swapradja dengan demikian sama sekali tidak ada. Pemerintah Swapradja jang berupa radja sendiri atau radja bersama-sama dengan orang-orang besarnja (landsgroten) hanja merupakan satu alat jang dihadapkan langsung dengan rakjat, agar

dapat dengan mudah dikuasainja atau diperasnja. Adanja kekuasaan residen jang begitu besar terhadap swapradja adalah satu bukti bahwa Pem. Hindia Belanda menganut faham investitur seperti telah kita terangkan diatas dalam bab pertama. Pemerintah Swapradja terdiri dari orang-orang jang diberi kehormatan untuk mendjadi tuan besar didaerahnja sebagai wakil Pem. Hindia Belanda dengan tidak mempunjai sesuatu kekuasaan jang berarti. Dan kehormatan itu diberikan dengan suatu akte penetapan dari G.G., akte penetapan mana oleh Belanda lazimnja dinamakan perdjandjian.

Kekuasaan-kekuasaan residen terhadap swapradja oleh N.I.T. untuk wilajahnja dibagi-bagikan kepada beberapa instansi. Ini terdjadi pada th 1949 ketika djabatan residen dihapuskan. Mula-mula kekuasaan residen ini dibagi-bagi dengan keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. tanggal 20 Agustus 1949 jang mulai berlaku 1 Oktober 1949. Kemudian pembagian kekuasaan itu diatur kembali dengan Undang-undang N.I.T. tanggal 19 Desember 1949 tentang pembentukan Komisariat-komisariat Negara (S.I.T. 1950 No 5) dan Peraturan Presiden N.I.T. tanggal 23 Desember 1949 tentang pembagian kekuasaan residen pada beberapa instansi (S.I.T. 1950 No 6) jang masing-masing berlaku surut sampai tanggal 1 Oktober 1949. Pasal 5 dari Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komisariat Negara itu lengkapnja berbunji sbb :

1. Dengan tidak mengurangi jang ditetapkan dalam pasal jang diatas ini, maka dengan verordening Presiden kekuasaan-kekuasaan, tugas dan tjampur tangan jang menurut peraturan-peraturan, undang-undang dan tatausaha jang ada dilaksanakan oleh residen, buat sepandjang halnja tidak dibebankan kepada seorang menteri, dipertanggungkan :
   I. sekadar jang sebagian besar bersifat mengawasi kepada Komisaris-komisaris Negara.
   II. sekadar jang mempunjai sifat-sifat lainnja kepada badan-badan daerah jang berikut :
      a. Buat jang mengenai daerah-daerah jang seluruhnja terdiri dari landschap (zelfbestuur) kepada Badan Pe-

merintah Harian, atau djika badan ini tidak ada, kepada Dewan Radja-radja.

b. Buat jang mengenai daerah-daerah jang seluruhnja terdiri dari persekutuan-persekutuan jang dibentuk menurut pasal 1 dari ordonansi tanggal 13 Pebruari 1946 (S. 1949-17) kepada Madjelis Gecommitteerden.

c. Buat jang mengenai daerah :

1. Maluku Utara, kepada Dewan Radja-radja,
2. Sulawesi Utara, kepada Dewan Keperintahan,
3. Sulawesi Selatan, kepada Madjelis Harian.

2. Penglaksanaan sehari-hari dari kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur tangan jang dimaksudkan dalam ajat diatas sub II, dipertanggungkan kepada ketua dari madjelis-madjelis ini.

Menurut pasal ini. kekuasaan residen dahulu dapat diberikan pada Pemerintah (Menteri) N.I.T., Komisaris Negara atau Pem. Daerah. Pembagian kepada berbagai instansi itu dilakukan dengan Peraturan Presiden. Terlebih dahulu presiden harus menentukan kekuasaan-kekuasaan mana jang akan diserahkan pada Pemerintah (Menteri) N.I.T., dan sisanja dibagi-bagi antara Komisaris Negara dan Pem. Daerah. Dalam membagi kekuasaan itu antara Komisaris Negara dan Pem. Daerah, Presiden N.I.T. harus berpegangan pada ketentuan bahwa kekuasaan residen jang sebagian besar bersifat mengawasi akan diserahkan kepada Komisaris Negara. Prinsip ini perlu diperhatikan untuk dapat menentukan kekuasaan-kekuasaan apakah dari residen itu ada pada Komisaris Negara dan kekuasaan-kekuasaan mana ada pada Pem. Daerah, sebab Peraturan Presiden tanggal 23 Desember 1949 seperti termuat dalam S.I.T. No 6 tahun 1950 tentang pembagian kekuasaan residen tidak memberikan pertelaan satu-persatu kekuasaan jang diberikan pada Pem. Daerah dan Komisaris Negara. Kekuasaan residen jang dengan tegas diberikan pada Komisaris Negara oleh Peraturan Presiden tersebut hanja jang berhubungan dengan gabungan swapradja, djadi bukan jang berhubungan dengan swapradja masing-masing. Sedangkan

pasal 3 dari Peraturan Presiden itu djuga tidak menjebut satu-persatu kekuasaan residen jang diserahkan pada Pem. Daerah, melainkan hanja berbunji sbb :

„Dengan tidak mengurangi apa jang ditentukan dalam pasal 4 dan 5 ajat pertama dan 6 dari undang-undang tg 19 Desember 1949 maka kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur tangan dari residen-residen jang tersebut dalam ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan dan peraturan tatausaha, lain dari pada jang tersebut dalam pasal 1 dan 2, masing-masing untuk wilajah daerah sendiri-sendiri dipertanggungkan kepada Badan-badan Daerah jang dimaksudkan dalam pasal 5 ajat 1 sub II dari undang-undang ini".

Berhubung dengan itu, maka kita harus mentjari sendiri kekuasaan-kekuasaan apa jang menurut Peraturan Presiden tadi pindah ketangan Pemerintah Daerah dan kekuasaan-kekuasaan mana pindah ketangan Komisaris Negara. Dan untuk mengetahui ini kita harus selalu ingat pada prinsip jang mengatakan, bahwa kekuasaan residen jang sebagian besar bersifat mengawasi mendjadi kekuasaan Komisaris Negara selama tidak diberikan pada Pemerintah N.I.T.

Seperti telah kita terangkan diatas memang semua kekuasaan residen terhadap swapradja itu mempunjai sifat mengawasi. Akan tetapi diantaranja ada kekuasaan jang lebih bersifat lain dari pada bersifat mengawasi. Dengan demikian kekuasaan residen itu harus dibagi atas 2 golongan :

1. Kekuasaan jang sama sekali (100%) mempunjai sifat mengawasi atau jang sebagian besar bersifat mengawasi (lebih dari 50% dalam perbandingan dengan sifat-sifat lainnja jang terdapat pada sesuatu kekuasaan). Tjontoh dari kekuasaan residen jang lebih bersifat mengawasi dari pada bersifat lain ialah kekuasaan jang tertjantum dalam Z.R. pasal 5 (pengawasan terhadap pedjabat-pedjabat pemerintahan swapradja), pasal 11 ajat 1 (pengawasan terhadap peraturan-peraturan jang dibuat oleh swapradja), pasal 20 ajat 4, 5 dan 9 (pengawasan terhadap anggaran belandja swapradja). Kekuasaan jang tertjantum dalam pasal 5 bersama-sama

dengan jang tertjantum dalam pasal 6 telah diserahkan pada Pemerintah N.I.T. dengan Peraturan Presiden tersebut diatas.

2. Kekuasaan jang sama sekali atau sebagian besar mempunjai sifat lain dari pada sifat mengawasi, seperti jang tertjantum dalam Z.R. pasal 2 ajat 2 dan 3 (mengenai penetapan batas daerah swapradja), pasal 3 ajat 4 dan 5 (mengenai penundjukan ketua Dewan Penasehat dan usul tentang susunan pemerintahan swapradja), pasal 4 ajat 1 dan 3 (mengenai perwakilan swapradja), pasal 7 ajat 5 (mengenai penetapan siapa kaula negara dan siapa kaula swapradja djika ada keragu-raguan), pasal 10 ajat 1 (mengenai penjelenggaraan pemerintahan), 2 (mengenai petisi), 3 dan 4 (mengenai pemberian izin dan mengadakan perdjandjian), pasal 22 ajat 2, kalimat kedua (mengenai hubungan antara kekajaan bersama dari swapradja-swapradja jang melakukan kerdja sama dengan kekajaan masing-masing swapradja jang ikut serta). Z.R. 10 ajat 3 dan 4 tentang kekuasaan residen mengenai pemberian izin dan perdjandjian tidak kita tafsirkan sebagai kekuasaan jang sebagian besar bersifat mengawasi, melainkan bersifat membantu swapradja agar tidak dirugikan oleh fihak ketiga, atau sebagai kekuasaan jang diambil atau dikurangkan dari otonomi swapradja untuk didjalankan bersama-sama oleh Pemerintah Swapradja dan Pemerintah Hindia Belanda (dengan perantaraan residen).

Dengan pembagian atas 2 golongan itu, maka kita dapat mengetahui bahwa jang mendjadi kekuasaan Komisaris Negara adalah kekuasaan residen jang tersebut dalam golongan pertama sepandjang tidak diberikan pada Pemerintah N.I.T., sedang kekuasaan jang tersebut dalam golongan kedua, semuanja mendjadi kekuasaan Pemerintah Daerah. Dengan terbentuknja negara kesatuan R.I. pada tanggal 17 Agustus 1950, maka segala kekuasaan Pemerintah N.I.T. (termasuk kekuasaan residen dahulu jang telah dipertanggungkan pada mereka) mendjadi kekuasaan Pemerintah R.I. berdasarkan pasal 133 U.D.S. Dan kekuasaan ini berupa :

a. Terhadap swapradja sendiri-sendiri (bukan gabungan swapradja) dan terhadap gabungan-gabungan swapradja : kekuasaan residen dahulu jang tertjantum dalam Z.R. pasal 5 ajat 1, 2, 5 dan 6 Z.R. pasal 6 dan dalam keputusan Lt G.G. tg 9 April 1946 (S. 1946-27 jo 69) sub IV. (Lihat Peraturan Presiden Indonesia Timur jang termuat dalam S.I.T. 1950 No 6 pasal 2 ajat 2 huruf *c* dan *d.*)

b. Chusus terhadap gabungan-gabungan swapradja (c.q. daerah): kekuasaan residen dahulu jang tertjantum dalam Z.R. pasal 11 ajat 1, pasal 20 ajat 4, 5 dan 9 dalam pasal-pasal serupa itu jang ada dalam kontrak pandjang, dan dalam bab-bab II dan VI dari keputusan Algemene Regeringscommissaris untuk Kalimantan dan Timur Besar tg 27 September 1946 No A.R.C./10 (peraturan umum tentang pemeliharaan dan tanggung djawab keuangan dan milik-milik swapradja di Indonesia Timur).

Menurut pasal 133 U.D.S. pedjabat-pedjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturan-peraturan (jang masih berlaku karena U.D.S. 133 itu) diganti dengan pedjabat-pedjabat jang demikian pada R.I. Djabatan Komisaris Negara tidak terdapat dalam R.I. Siapa sekarang jang harus mendjalankan kekuasaan Komisaris Negara dari N.I.T. itu ? Pasal 143 U.D.S. mengatakan, bahwa sekadar belum ternjata dari U.D.S., maka undang-undang menentukan alat-alat perlengkapan R.I. jang mana akan mendjalankan tugas dan kekuasaan alat-alat perlengkapan sebelum tg 17 Agustus 1950 mengingat pasal 142 U.D.S. sebagai ketentuan peralihan. Sampai sekarang undang-undang jang dimaksud oleh U.D.S. 143 itu belum ada. Untuk keperluan praktek kita harus memberi pemetjahan terhadap persoalan ini. Dan djawaban jang mungkin diberikan ialah dua, jaitu kekuasaan Komisaris Negara termaksud diatas mendjadi kekuasaan Pemerintah R.I., atau mendjadi kekuasaan gubernur kepala daerah dari masing-masing propinsi. Kita lebih tjondong pada djawaban kedua, jaitu bahwa kekuasaan Komisaris Negara djatuh pada tangan gubernur. Adapun alasannja ialah oleh karena Gubernur itu mempunjai persamaan dalam kedudukannja dengan Komisa-

ris Negara dalam N.I.T., jaitu sebagai wakil tertinggi dari Pemerintah Pusat didaerah-daerah. Dan kekuasaan residen dahulu jang ada pada tangan Komisaris Negara dan sekarang menurut kita harus djatuh ditangan Gubernur kepala daerah dari propinsi-propinsi Sulawesi, Maluku dan Nusa Tenggara ialah:

a. Terhadap swapradja sendiri-sendiri: kekuasaan residen dahulu jang tertjantum dalam Z.R. pasal 11 ajat 1, pasal 20 ajat 4, 5 dan 9, pasal 13, pasal 22 ajat 2 kalimat pertama dan ketentuan serupa itu jang terdapat pada kontrak pandjang. Djuga kekuasaan residen jang tersebut dalam bab II dan VI dari „peraturan umum tentang pengurusan dan pertanggungan djawab keuangan dan milik-milik swapradja di Indonesia Timur" seperti ditetapkan dengan keputusan Algemene Regeringscommissaris untuk Kalimantan dan Timur Besar tg 27 September 1946 No A.R.C./10/1/2 mendjadi kekuasaan Komisaris Negara berdasarkan pasal 5 ajat 1 sub I dari Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komisariat Negara. Dan chusus mengenai swapradja-swapradja jang berada dalam lingkungan daerah Sumba djuga kekuasaan residen jang tertjantum dalam Z.R. pasal 2 ajat 2 dan 3, pasal 3 ajat 4 dan 5, pasal 4 ajat 1 dan 3, pasal 7 ajat 5, pasal 10 ajat 1, 2, 3 dan 4, pasal 22 ajat 2 kalimat kedua. Adanja kekuasaan residen tersebut dalam Z.R. pasal 11 ajat 1, pasal 20 ajat 4, 5 dan 9, dan pasal 22 ajat 2 kalimat pertama pada tangan Komisaris Negara didasarkan atas pasal 5 ajat 1 sub I dari Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komisariat Negara jang menentukan, bahwa Komisaris Negara mendapat kekuasaan jang sebagian besar bersifat mengawasi. Mengenai pasal 13 dari Z.R. dasarnja terdapat pada pasal 4 ajat 2 dari Undang-undang tersebut. Berhubungan dengan Z.R. 13 itu perlu diterangkan disini, bahwa pengadilan-pengadilan swapradja sebagian sudah dihapuskan berdasarkan Undang-undang Darurat No 1 tahun 1951. Bahwa swapradja-swapradja didaerah Sumba mendapat pengetjualian, dapat kita lihat ketentuan jang terdapat pada pasal 6 Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komi-

sariat Negara. Rupanja pada waktu itu Pemerintah Daerah Sumba belum mendapat kepertjajaan untuk mendjalankan tugas-tugas residen seperti jang diberikan kepada daerah-daerah lainnja.

b. Terhadap gabungan swapradja (c.q. daerah) : kekuasaan residen dahulu jang terdapat pada Z.R. pasal 10 ajat 1, 3 dan 4 dan pada ketentuan serupa itu dalam kontrak pandjang. Lihat pasal 1 Peraturan Presiden Indonesia Timur tg 23 Desember 1949 No 12/Prv/49 (S.I.T. No 6 th 1950).

Dengan demikian sekarang sudah terang bagi kita kekuasaan apa jang djatuh pada tangan Pemerintah Pusat R.I. dan kekuasaan mana mendjadi tugasnja gubernur kepala propinsi sedjak 17 Agustus 1950. Dalam pasal 7 dari Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komisariat Negara (S.I.T. No 5 th 1950) ditetapkan bahwa dalam mendjalankan kekuasaan residen itu Komisaris Negara dibawahkan kepada sekalian menteri, sedang Pemerintah Daerah dibawahkan kepada Komisaris Negara. Dari pasal 7 undang-undang tersebut ternjata, bahwa penjerahan kekuasaan residen dahulu pada daerah itu tidak mempunjai sifat perluasan urusan rumah tangga (otonomi) daerah, melainkan hanja bersifat pemberian kekuasaan dalam medebewind, jaitu sebagai kekuasaan jang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah untuk didjalankan atas nama Pemerintah Pusat. Sedjak 17 Agustus 1950 Pemerintah Daerah dalam mendjalankan kekuasaan residen itu dibawahkan pada gubernur dari propinsi jang bersangkutan sesuai dengan tafsiran kita diatas mengenai pengganti djabatan Komisaris Negara dalam R.I. sekarang. Dan kekuasaan residen jang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah itu berupa :

a. Terhadap swapradja sendiri : kekuasaan residen jang tertjantum dalam Z.R. pasal 2 ajat 2 dan 3, pasal 3 ajat 4 dan 5, pasal 4 ajat 1 dan 3, pasal 7 ajat 5, pasal 10 ajat 1, 2, 3 dan 4, pasal 22 ajat 2 kalimat kedua. Dasarnja kita dapatkan dalam pasal 3 dari Peraturan Presiden Indonesia Timur tg 23 Desember 1949 No 12/Prv/49 (S.I.T. No 6 th 1950).

b. Terhadap gabungan swapradja : kekuasaan residen jang tersebut dalam Z.R. pasal 2 ajat 2 dan 3, pasal 3 ajat 4 dan 5, pasal 4 ajat 1 dan 3, pasal 7 ajat 5, pasal 10 ajat 2, pasal 22 ajat 2 kalimat kedua. Dasarnja kita ketemukan dalam pasal 3 jo pasal 1 dari Peraturan Presiden N.I.T. diatas. Pasal 1 dari Peraturan Presiden N.I.T. itu menentukan bahwa kekuasaan residen jang tersebut dalam Z.R. 10 ajat 1, 3 dan 4 terhadap gabungan-gabungan swapradja (daerah) mendjadi kekuasaan Komisaris Negara.

Perlu kita peringatkan lagi bahwa daerah Sumba tidak diberi tugas untuk mendjalankan kekuasaan residen tersebut diatas, dan kekuasaan itu chusus mengenai swapradja-swapradja didaerah Sumba ditugaskan kepada Komisaris Negara. Lihat tentang ini pasal 6 dari Undang-undang Pembentukan Komisariat Negara. Disini perlu djuga kita membitjarakan pasal 5 ajat 1 sub II dari undang-undang tersebut jang menjebut dengan satu-persatu instansi mana dari masing-masing daerah harus mendjalankan kekuasaan residen itu. Disini ditentukan bahwa djika daerah itu seluruhnja terdiri dari swapradja-swapradja, maka kekuasaan itu ditugaskan kepada Badan Pemerintah Harian, atau djika badan ini tidak ada, kepada Dewan Radja-radja. Chusus bagi daerah Maluku Utara kekuasaan itu ditugaskan kepada Dewan Radja-radja, dan bagi daerah Sulawesi Utara kepada Dewan Keperintahan, sedangkan bagi daerah Sulawesi Selatan kepada Madjelis Harian. Selandjutnja dalam ajat 2 dari pasal 5 itu ditentukan, bahwa penglaksanaan sehari-hari dari kekuasaan itu dilakukan oleh ketua dari madjelis-madjelis itu. Pada bulan Djuni th 1950 dikeluarkan undang-undang jang mengatur pemerintahan daerah. Undang-undang ini terkenal dengan nama Undang-undang N.I.T. No 44 th 1950.

Sesungguhnja undang-undang ini tidak mempunjai nomor, sebab tidak mendjadi kebiasaan di N.I.T. untuk memberi nomor pada undang-undangnja. Undang-undang N.I.T. mengenai pemerintahan daerah disebut orang sebagai (terkenal dengan nama) Undang-undang N.I.T. No 44-1950, ialah sebagai kekeliruan sadja mengingat pada Undang-undang R.I. tentang pemerintah-

an daerah jang mempunjai nomor 22-1948. Jang bernomor 44 itu sesungguhnja bukan undang-undangnja, melainkan staatsbladnja.

Pasal 2 dari undang-undang ini menetapkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakjat dan Dewan Pemerintah, sedangkan pasal 34 ajat 1 menentukan bahwa Dewan Radja-radja dihapuskan dengan mulai berlakunja undang-undang itu. Pasal 34 ajat 10 selandjutnja menentukan bahwa kewadjiban jang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah dan jang dahulu ditugaskan kepada Badan Pemerintahan Daerah, kemudian mendjadi tugas Dewan Pemerintah. Dan berhubung dengan ketentuan ini, maka sekarang kekuasaan residen termaksud diatas mendjadi tugas kewadjiban Dewan Pemerintah dari masing-masing daerah. Dan penglaksanaannja sehari-hari tidak lagi dilakukan oleh ketua Dewan Pemerintah melainkan oleh Dewan Pemerintah Daerah sendiri, sebab ketentuan sematjam pasal 5 ajat 2 dari Undang-undang Pembentukan Komisariat tidak terdapat dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah dari N.I.T. itu.

Dengan adanja beberapa kekuasaan residen itu pada tangan Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah mempunjai kekuasaan untuk mengendalikan swapradja, sehingga dapat dikatakan bahwa sebagian dari nasib swapradja ditentukan oleh daerah. Dan berhubung dengan itu diatas kita pernah menjatakan bahwa swapradja-swapradja dibekas wilajah N.I.T. (sekarang propinsi-propinsi Sulawesi, Maluku dan Nusa Tenggara) mempunjai kedudukan sebagai daerah otonomi tingkat II dalam rangka desentralisasi pada waktu ini. Kita mengatakan „daerah otonomi tingkat II" bukan tingkat III oleh karena propinsi-propinsi Sulawesi, Maluku dan Nusa Tenggara belum merupakan propinsi otonomi, melainkan masih merupakan propinsi administrasi. Untuk kepentingan penjelesaian swapradja sebaiknja kekuasaan-kekuasaan residen dahulu jang sekarang ada pada tangan Gubernur dan Pemerintah Pusat ditugaskan kepada daerah sama sekali agar dengan demikian terdjadi perkembangan jang sesuai dengan kehendak rakjat dari daerah jang bersangkutan. Dan se-

baiknja djuga kepada kabupaten-kabupaten di Kalimantan diberikan semua kekuasaan residen jang kita maksudkan diatas itu. Dengan kedjadian ini, maka djalan jang kita harus tempuh dalam memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132 akan lebih mudah.

Pada tahun 1952 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 33 dan No 34, dan pada tahun 1953 djuga keluar P.P. serupa itu jang bernomor 11. Ketiga P.P. ini seperti telah kita terangkan diatas mempunjai sifat merobah Undang-undang N.I.T. tentang pemerintahan daerah (S.I.T. No 44-1950). P.P. 33-1952 merobah daerah Sulawesi Tengah mendjadi beberapa daerah, dan P.P. 34-1952 merobah daerah Sulawesi Selatan mendjadi beberapa daerah, sedangkan P.P. 11-1953 membubarkan daerah Sulawesi Utara dan membentuknja kembali mendjadi daerah Sulawesi Utara baru. Ketiga P.P. itu memberikan lagi pada daerah-daerah jang dibentuknja beberapa kekuasaan residen terhadap swapradja untuk didjalankan atas nama Pemerintah Pusat. P.P. 33 dan 34 th 1952 menjebut keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. tg 20 Agustus 1949 dalam pasal 5 sub II mengenai penjerahan kekuasaan-kekuasaan residen itu. Hal ini sesungguhnja tidak benar, sebab keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut sudah tidak mempunjai kekuatan lagi dengan keluarnja Undang-undang N.I.T. tentang pembentukan Komisariat Negara (S.I.T. No 5-1950) jang mempergunakan prinsip, bahwa kekuasaan residen jang sebagian besar bersifat mengawasi diserahkan kepada Komisaris Negara sepandjang tidak diberikan pada Pemerintah Pusat. Alasan lain jang menjebabkan keputusan menteri tersebut dengan sendirinja tidak mempunjai kekuatan lagi ialah karena masalah jang diatur oleh keputusan menteri itu kemudian diatur dengan peraturan jang lebih tinggi, jaitu undang-undang dan Peraturan Presiden jang isinja djuga berlainan dengan keputusan menteri tadi. Dan rupanja karena sadar akan kesalahan ini, pembuat P.P. 11-1953 tidak lagi menjebut-njebut keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. itu.

P.P. 33 dan 34 th 1952 dalam memberikan kekuasaan residen menjebut ketentuan-ketentuan sbb :

Z.R. pasal 2 ajat 1 dan 3
" " 3 " 4 " 5
" " 4 " 1 " 3
" " 10 " 1, 2, 3 dan 4
" " 22 " 2

Disini tidak diadakan perbedaan antara kekuasaan daerah terhadap swapradja sendiri-sendiri dan terhadap gabungan swapradja. Seperti telah kita terangkan diatas kekuasaan daerah terhadap swapradja masing-masing adalah berbeda dengan kekuasaannja terhadap gabungan swapradja, jaitu bahwa terhadap gabungan swapradja daerah tidak mendapat kekuasaan residen jang tersebut dalam Z.R. 10 ajat 1, 3 dan 4. Selandjutnja jang perlu mendapat perhatian ialah bahwa kedua P.P. itu menjebut Z.R. 2 ajat 1. Dalam pasal 2 ajat 1 dari Z.R. th 1938 itu tidak terdapat kekuasaan residen sama sekali, melainkan hanja menjatakan bahwa Pemerintah Swapradja berhak untuk mengatur pemungutan hasil-hasil dari laut djika tidak diadakan peraturan mengenai hal itu oleh Pemerintah Pusat. Walaupun kedua P.P. itu tidak menegaskan, bahwa dengan menjebut pasal-pasal dari Z.R. th 1938 ia berkehendak menjerahkan kekuasaan residen dahulu, namun maksud demikian ternjata dari bagian kalimat jang berbunji „seperti telah diserahkan dahulu dengan keputusan Menteri Dalam Negeri N.I.T. tg 20 Agustus 1949 No B.Z. 1/67/29". Seperti telah kita singgung diatas memang jang diserahkan kepada daerah dengan keputusan menteri ini hanja kekuasaan-kekuasaan residen, dan berhubung dengan itu keputusan menteri tadi sama sekali tidak menjebut Z.R. 2 ajat 1, sebab dalam ketentuan ini tidak terdapat kekuasaan residen. Maka dari itu tertjantumnja Z.R. 2 ajat 1 dalam kedua P.P. tadi harus dianggap sebagai kekeliruan. Ini ternjata dari P.P. 11-1953 jang tidak lagi memuat ketentuan itu dan digantinja dengan Z.R. 2 ajat 2 jang memang memuat kekuasaan residen. Berhubung dengan itu maka Z.R. 2 ajat 1 dalam P.P. 33 dan 34 th 1952, harus dibatja sebagai Z.R. 2 ajat 2.

Selandjutnja perlu mendapat perhatian bahwa P.P. 33 dan 34 th 1952 itu tidak menjebut Z.R. 7 ajat 5, sedangkan menurut

daftar kita diatas kekuasaan residen jang terdapat dalam pasal itu telah mendjadi kekuasaan daerah berdasarkan pasal 3 dari Peraturan Presiden N.I.T. tg 23 Desember 1949 No Prv/49. Berhubung dengan itu maka daerah-daerah jang dibentuk dengan kedua P.P. diatas tidak lagi mempunjai kekuasaan residen jang tersebut dalam Z.R. 7 ajat 5. Dimana sekarang adanja kekuasaan residen ex Z.R. 7 ajat 5 itu. Menurut kita, kekuasaan itu bagi daerah-daerah jang dikuasai oleh P.P. 33 dan 34 th 1952 ada pada Pemerintah Pusat. Sebab dengan tidak menjerahkannja kekuasaan tadi kepada daerah jang dibentuknja, berarti bahwa Pemerintah Pusat tidak menghendaki dilakukannja kekuasaan tersebut oleh Pemerintah Daerah. Dan oleh karena P.P. tadi tidak menjebut siapa jang sekarang berhak mendjalankan kekuasaan itu, maka harus diartikan pula bahwa Pemerintah Pusat jang berhak mendjalankannja sebagai penguasa tertinggi dalam melaksanakan undang-undang dan peraturan.

Berlainan dengan P.P. 33 dan 34 th 1952, P.P. 11-1953 diantaranja berbunji sbb :

„Urusan pemerintahan umum meliputi pelaksanaan tugas-tugas dan kekuasaan residen termaksud dalam :

Z.R.	th 1938	pasal	2	ajat	2 dan 3
„		„	3	„	4 „ 5
„		„	4	„	1 „ 3
„		„	5	„	1 „ 2
„		„	10	„	1, 2, 3 dan 4
„		„	11	„	1
„		„	22	„	2

P.P. 11-1953 ini mempergunakan kata-kata „tugas dan kekuasaan residen jang termaksud dalam ....", dan tidak lagi menjebut-njebut keputusan menteri jang sesungguhnja tidak berlaku lagi seperti telah kita terangkan diatas. Pasal 2 ajat 1 dari Z.R. disini diganti dengan Z.R. 2 ajat 2. Pasal 7 ajat 5 djuga disini tidak ditjantumkan, dan keterangan kita diatas tentang hal ini dengan sendirinja berlaku djuga bagi daerah jang dikuasai oleh P.P. 11-1953.

Dalam P.P. ini disebut djuga Z.R. 5 ajat 1 dan 2 dan Z.R. 11 ajat 1. Berhubung dengan itu maka daerah Sulawesi Utara sedjak berlakunja P.P. itu mempunjai kekuasaan lebih banjak dari pada daerah-daerah lainnja. Jang dalam hal ini sama kekuasaannja dengan daerah Sulawesi Utara adalah daerah Bolaang Mongondow jang dibentuk dengan P.P. No 24 tahun 1954.

Seperti telah kita terangkan diatas ketiga P.P. itu tidak memperbedakan antara kekuasaan terhadap masing-masing swapradja dan kekuasaan terhadap gabungan swapradja. Berhubung dengan itu, maka kekuasaan dari daerah-daerah bentukan baru meliputi djuga kekuasaan terhadap gabungan swapradja, sebab kekuasaan residen jang tersebut dalam pasal-pasal tadi berlaku djuga bagi gabungan swapradja.

Dengan uraian kita diatas telah tjukup digambarkan kedudukan swapradja dibekas wilajah N.I.T. sebagai daerah otonomi asli dalam negara R.I., jang merupakan bagian dari „daerah". Tetapi ada baiknja djika dibitjarakan djuga akibat Undang-undang Pemerintahan Daerah dari N.I.T. seperti termuat dalam S.I.T. 1950-44.

Seperti telah kita terangkan diatas, daerah jang wilajahnja meliputi daerah swapradja merupakan gabungan dari swapradja jang ada didalamnja. Ini sudah mendapat penetapan bagi beberapa daerah dalam S. 1946-143. Ditetapkannja daerah sebagai gabungan swapradja ialah dengan maksud agar supaja swapradja-swapradja itu menjerahkan beberapa kekuasaannja kepada daerah sebagai organisasi gabungannja dan agar supaja dengan demikian swapradja-swapradja itu dengan sendirinja mendjadi bagian dari daerah. Dengan tindakan ini maka daerah mendapat kekuasaan dari para swapradja, dan berhubung dengan itu luasnja urusan rumah tangga daerah tergantung pada banjaknja kekuasaan jang diserahkan oleh para swapradja jang tergabung didalamnja. Dan oleh karena daerah itu merupakan gabungan dari para swapradja, maka daerah itu merupakan pula daerah otonomi tingkat atasan bagi swapradja, walaupun seperti kita mengetahui beberapa kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda dahulu jang didjalankan oleh residen tidak diserahkan kepada da-

erah, atau sebagian hanja ditugaskan sadja pada daerah. Djika kekuasaan-kekuasaan itu diserahkan pada daerah sebagai urusan rumah tangganja, maka akan lebih sempurna kedudukan daerah itu sebagai daerah otonomi tingkat atasan bagi swapradja, jaitu sebagai daerah otonomi tingkat atasan karena luasnja urusan rumah tangga, dan bukan seperti sekarang karena mempunjai kedudukan dan sifat sebagai gabungan dari swapradja.

Walaupun pada waktu ini swapradja itu merupakan bagian dari daerah dalam arti bahwa swapradja itu merupakan daerah otonomi bawahan dari daerah, namun tidak dapat dikatakan bahwa swapradja itu mempunjai kedudukan sebagai daerah-bahagian seperti dimaksud oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur (S.I.T. 1950-44). Sebabnja ialah oleh karena menurut pasal 1 ajat 3 dari undang-undang itu daerah-bahagian akan ditetapkan dalam Peraturan Presiden. Undang-undang N.I.T. itu mengenal 3 tingkatan daerah otonomi, jaitu daerah, daerah-bahagian dan daerah-anak-bahagian. Dalam pasal 1 ajat 2 ditetapkan, bahwa daerah-daerah jang ada menurut pasal 14 dari Peraturan Pembentukan N.I.T. (S. 1946-143) mendjadi daerah seperti dimaksud oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut diatas. Tetapi Peraturan Presiden jang menetapkan daerah-bahagian atau daerah-anak-bahagian belum pernah ada. Berhubung dengan itu, maka anggapan bahwa swapradja dibekas wilajah N.I.T. itu merupakan daerah-bahagian sama sekali tidak benar. Kalau kita melihat pada pasal 17 dari undang-undang tadi jang mengatur perihal pengangkatan kepala-kepala daerah otonomi dari ketiga tingkatan itu, maka kita harus menarik kesimpulan, bahwa pembentuk Undang-undang N.I.T. masih mengenal swapradja disamping ketiga tingkatan daerah otonomi menurut undang-undang itu. Sebabnja ialah oleh karena disamping ajat 1 sampai ajat 4 jang chusus mengatur perihal kepala dari ketiga tingkatan daerah otonomi, terdapat ajat 5 dan 6 jang chusus mengatur perihal kepala daerah swapradja. Rupanja daerah swapradja itu dimaksudkan sebagai daerah istimewa disamping ketiga tingkatan daerah otonomi lainnja sebagai daerah otonomi biasa. Dan memang pem-

bentuk Undang-undang N.I.T. itu rupanja sadar djuga akan batas kekuasaannja, jaitu bahwa ia tidak berhak untuk mengatur kedudukan swapradja dengan undang-undang, sebab menurut pasal 65 Konstitusi R.I.S. hal itu harus dilakukan dengan perdjandjian (kontrak) jang diadakan antara N.I.T. dan swapradja jang bersangkutan. Berhubung dengan pasal 17 ini pula maka pendapat orang jang menganggap, bahwa swapradja adalah daerah-bahagian harus disangkal kebenarannja.

Dengan ditetapkannja daerah dahulu (menurut S. 1946-143 dan statut daerah masing-masing) mendjadi daerah menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah (S.I.T. 1950-44), maka terdapat beberapa perobahan. Diantaranja ialah, bahwa menurut pasal 34 ajat 1 Dewan Radja-radja sebagai Pemerintah Daerah dihapuskan ketjuali djika masih dipertahankan oleh rakjat, dan djika dipertahankan maka ia hanja bertugas memberi nasehat. Perobahan selandjutnja ialah bahwa peraturan jang dikeluarkan oleh daerah jang mempunjai sifat gabungan swapradja tidak perlu mendapat pengesahan lebih dahulu untuk mempunjai kekuatan berlaku seperti dikehendaki oleh pasal 2 ajat 2 sub *a* dari Peraturan Presiden N.I.T. tanggal 23 Desember 1949 No 12/Prv./49 (S.I.T. 1950-6), sebab menurut pasal 24 ajat 6 dari Undang-undang Pemerintahan Daerah N.I.T. itu peraturan daerah dipandang mulai berlaku sesudah ditandatangani oleh kepala daerah. Jang harus mendapat pengesahan lebih dahulu hanjalah peraturan jang memuat antjaman pidana. Sedjak waktu berlakunja undang-undang tadi, daerah jang masih merupakan gabungan swapradja tidak boleh lagi terlebih dahulu dipandang sebagai gabungan swapradja sehingga terhadapnja berlaku terlebih dahulu segala ketentuan mengenai swapradja, melainkan titik berat harus diletakkan kepada kedudukannja sebagai daerah otonomi tingkat I menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah termaksud diatas. Berhubung dengan ini maka terhadap daerah jang merupakan gabungan swapradja terlebih dahulu berlaku ketentuan-ketentuan jang terdapat dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, dan sesudah itu baru berlaku ketentuan-ketentuan bagi swapradja. Ini berarti bahwa ketentuan-keten-

tuan mengenai swapradja baru berlaku bagi daerah bilamana tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai daerah sebagai daerah otonomi tingkat I. Djadi disini terdapat keganDjilan, sebab sebagai daerah otonomi tingkat I menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah, daerah itu merupakan daerah otonomi biasa, sedangkan sebagai gabungan swapradja ia mempunjai kedudukan djuga sebagai swapradja sehingga terhadapnja berlaku pula Z.R., dll. Dilihat dari sudut ini maka sesungguhnja Undang-undang Pemerintahan Daerah dari N.I.T. bertentangan dengan pasal 65 Konstitusi R.I.S. jang mengharuskan adanja kontrak untuk mengatur kedudukan swapradja, sebab penetapan gabungan swapradja mendjadi daerah menurut undang-undang baru itu dan penetapan luasnja rumah tangga daerah menurut peraturan jang berlaku (jang berarti bahwa kekuasaan masing-masing swapradja jang telah diserahkan pada gabungannja tidak boleh ditarik kembali), mempunjai sifat menentukan (mengatur) kedudukan swapradja. Tetapi oleh karena dari fihak swapradja jang pada waktu itu de facto masih ada diseluruh wilajah N.I.T. tidak ada diadjukan keberatan terhadap undang-undang tadi, maka kita harus mengartikannja sebagai telah ada persetudjuan dari swapradja-swapradja terhadap undang-undang itu sehingga setjara diam-diam terdjadi satu kontrak seperti dikehendaki oleh pasal 65 Konstitusi R.I.S. tadi. Djadi sekali lagi harus kita tegaskan disini bahwa daerah itu mempunjai dua kedudukan, jaitu sebagai daerah otonomi tingkat I jang dikuasai oleh ketentuan-ketentuan dari Undang-undang Pemerintahan Daerah N.I.T. tahun 1950 dan sebagai gabungan swapradja. Dalam menghadapi dua kedudukan ini kita selalu harus memberi titik berat kepada arti daerah sebagai daerah otonomi tingkat I seperti dimaksud oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah dari N.I.T. itu.

Seperti telah kita bitjarakan diatas, kekuasaan residen dahulu terhadap gabungan swapradja cq daerah jang tersebut dalam Z.R. 10 ajat 1, 3 dan 4 diberikan kepada Komisaris Negara dengan Peraturan Presiden No 12/Prv/49 (pasal 1). Dengan keluarnja Undang-undang Pemerintahan Daerah (S.I.T. 1950-44), Komisaris Negara tidak mempunjai lagi kekuasaan ex Z.R. 10

ajat 1, 3 dan 4 itu terhadap daerah-daerah jang masih merupakan gabungan swapradja. Sebabnja ialah oleh karena menurut pasal 18, rumah tangga daerah diurus dan diatur oleh D.P.R. daerah sendiri dengan tidak memakai bantuan dari instansi lain. Pemberian izin dan melakukan perdjandjian seperti dimaksud oleh Z.R. 10 ajat 3 dan 4 dan demikian djuga urusan pemerintahan seperti dimaksud dalam Z.R. 10 ajat 1 adalah termasuk urusan rumah tangga daerah, dan oleh karena itu D.P.R. daerah sendiri jang mendjalankannja dengan tidak usah memakai persetudjuan dari Komisaris Negara. Kekuasaan Komisaris Negara ex Z.R. 10 ajat 1, 3, dan 4 itu tinggal hanja berlaku terhadap gabungan-gabungan swapradja jang tidak mempunjai kedudukan sebagai daerah.

Di Kalimantan Barat djuga pernah dibentuk satu gabungan antara swapradja-swapradja serta neo-swapradja jang ada didaerah itu. Gabungan ini dibentuk tanggal 22 Oktober 1946 dan seperti biasa didasarkan atas S. 1946-27. Gabungan swapradja Kalimantan Barat kemudian disebut Daerah Istimewa Kalimantan Barat dan mendapat pengakuan dari Commissie Generaal dalam West Borneo-Statuut (S. 1948-58) tanggal 12 Mei 1947, dimana dinjatakan djuga bahwa sambil menunggu terbentuknja Negara Kalimantan, Daerah Istimewa Kalimantan Barat mempunjai hak-hak sebagai negara. Ketika pada zaman R.I.S. rakjat menuntut penghapusan Daerah Istimewa Kalimantan Barat, maka daerah ini menjerahkan kekuasaannja kepada Pemerintah Pusat R.I.S., dan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri R.I.S. kekuasaan Pemerintah Daerah Istimewa Kalimantan Barat ditugaskan untuk sementara kepada residen Kalimantan Barat. Dengan kedjadian ini maka dengan sendirinja tidak ada lagi gabungan swapradja di Kalimantan Barat itu, sedangkan kekuasaan masing-masing swapradja tetap seperti pada waktu mereka mendjadi anggauta federasi, jaitu oleh karena tidak mendapat pengembalian kekuasaan jang dahulu telah diserahkan kepada gabungannja. Oleh karena gabungan swapradja Kalimantan Barat sudah tidak ada, maka kedudukan mereka masing-masing adalah sama seperti swapradja jang ada dibagian

lainnja dari Kalimantan jang tidak pernah memasuki sesuatu federasi swapradja (seperti swapradja Kotawaringin).

Djuga dibagian Timur dari Kalimantan telah pernah dibentuk satu gabungan antara swapradja-swapradja Kutai, Bulongan, Sambaliung, Gunung Tabur dan neo-swapradja Pasir. Tetapi ketika terdjadi pemulihan daerah Kalimantan Timur kepada Republik Indonesia tanggal 10 April 1950, gabungan tadi dinjatakan bubar dan masing-masing swapradja kembali mempunjai kedudukan semula. Perbedaan antara swapradja di Kalimantan Barat dan swapradja dibagian lainnja dari Kalimantan ialah terletak dalam besarnja kekuasaan, jaitu bahwa kekuasaan swapradja di Kalimantan Barat sebagian sudah mendjadi kekuasaan residen, sedang kekuasaan swapradja lainnja masih utuh.

Dengan Undang-undang Darurat No 2 tahun 1953 dibentuk propinsi Kalimantan, dan dengan Undang-undang Darurat No 3 tahun 1953 dibentuk daerah-daerah otonomi tingkat II berupa kabupaten, kota-besar dan daerah istimewa setingkat kabupaten. Semua ini atas dasar Undang-undang No 22 tahun 1948. Dari undang-undang pembentukan daerah-daerah otonomi di Kalimantan ini tidak ternjata bagaimana hubungannja antara daerah otonomi jang baru dibentuk itu dengan swapradja-swapradja jang ada didalamnja. Oleh karena hubungan ini tidak diatur, maka dengan sendirinja daerah-daerah otonomi itu tidak mempunjai kekuasaan apa-apa terhadap swapradja jang daerahnja sesungguhnja merupakan bagian dari daerah otonomi itu. Berhubung dengan itu maka swapradja di Kalimantan tidak dapat dipandang sebagai satu daerah otonomi tingkat II atau tingkat III, melainkan harus dipandang sebagai daerah otonomi tingkat I jang langsung ada dibawah Pemerintah Pusat berdasarkan Z.R. 1938 atau berdasarkan sesuatu akte penetapan. Djadi djika swapradja dibekas wilajah N.I.T. pada umumnja mempunjai kedudukan sebagai daerah otonomi tingkat II, atau dengan kata lain kedudukannja dapat dipersamakan dengan kedudukan daerah otonomi tingkat II dalam rangka Undang-undang N.I.T. (S.I.T. 1950-44), maka swapradja di Kalimantan seluruhnja mempunjai kedudukan sebagai daerah otonomi tingkat I.

Undang-undang Darurat No 2 th 1953 tentang pembentukan daerah otonomi propinsi Kalimantan dengan djelas dalam pasal 1 ajat 2 mengatakan, bahwa jang mendjadi daerah otonomi bawahan dari propinsi itu ialah kabupaten, daerah istimewa tingkat kabupaten dan kota-besar jang dibentuk berdasarkan Undang-undang No 22 th 1948. Djadi terang tidak termasuk swapradja. Keadaan seperti ini di Kalimantan adalah satu kegandjilan, sebab daerah otonomi tingkat II (kabupaten) banjak jang wilajahnja sama sekali terdiri dari wilajah swapradja. Sebagai tjontoh ialah kabupaten Ketapang jang wilajahnja terdiri dari wilajah 3 swapradja, jaitu swapradja-swapradja Matan, Sukadana dan Simpang. Tjontoh lain ialah kabupaten Sambas jang wilajahnja sama dengan wilajah swapradja Sambas. Undang-undang Darurat No 3 th 1953 tentang pembentukan daerah otonomi tingkat II di Kalimantan sama sekali tidak mengatur pembagian tugas antara daerah otonomi jang baru dibentuk dengan swapradja jang ada didalamnja. Undang-undang Darurat itu hanja menjebut satu-persatu apa jang mendjadi tugas dari daerah otonomi dengan tidak menerangkan batas-batasnja. Umpamanja pasal 17 dari Undang-undang Darurat itu mengatakan bahwa daerah otonomi membikin, memperbaiki, memelihara dan menguasai djalan-djalan umum beserta bangunan turutannja, dan segala sesuatu jang perlu untuk keselamatan lalu-lintas diatas djalan-djalan tersebut. Apakah ini berarti bahwa swapradja Sambas umpamanja harus menjerahkan segala tugasnja dalam urusan djalan ini kepada kabupaten Sambas, dan djika demikian djuga mengenai kekuasaan-kekuasaan lainnja apakah ini tidak berarti menghilangkan kekuasaan pemerintahan dari swapradja. Mungkin itu pula jang mendjadi maksud dari pembuat Undang-undang Darurat ini. Tetapi dalam praktek pemerintahan tidak pernah ada penjerahan kekuasaan-kekuasaan jang tersebut dalam Undang-undang Darurat itu dari swapradja kepada daerah-daerah otonomi jang baru dibentuk itu. Dan seandainja memang maksud pembuat Undang-undang Darurat tadi demikian, maka seharusnja diatur pula tjara dan waktu penjerahan itu. Oleh karena tjara dan waktu penjerahan ini tidak diatur, dan Undang-undang Da-

rurat itu sama sekali tidak menjinggung peraturan-peraturan jang ada mengenai swapradja, maka kita harus menafsirkan Undang-undang Darurat ini sebagai peraturan chusus mengenai daerah-daerah otonomi jang dibentuk dengan tidak mengurangi kekuasaan swapradja-swapradja jang ada didalamnja. Rupanja pembentuk undang-undang bermaksud menjerahkan kepada praktek mungkin tidaknja diambil beberapa kekuasaan dari swapradja oleh daerah otonomi baru berdasarkan persesuaian kehendak antara daerah otonomi itu dengan swapradja masing-masing, oleh karena pembentuk Undang-undang Darurat itu belum berani menentukan kedudukan swapradja sebagaimana diminta oleh U.D.S. 132. Sikap jang demikian seperti djuga mengenai hal-hal lain, sangat membingungkan penglaksana peraturan dan sering mengakibatkan kekatjauan dalam tatahukum seperti sekarang sudah ternjata ini. Djadi sekali lagi harus dinjatakan disini bahwa oleh karena sampai sekarang tidak ada peraturan-peraturan jang mempunjai sifat mengatur atau merobah kedudukan swapradja di Kalimantan, maka kedudukannja adalah sama seperti dahulu (zaman Hindia Belanda) sebagai daerah otonomi asli langsung dibawahkan pada Pemerintah Pusat sehingga dapat dipandang sebagai daerah otonomi tingkat I.

Sekarang kita beralih kepada pertanjaan bagaimana kehendak rakjat pada waktu ini mengenai swapradja. Untuk sementara waktu kita belum dapat memberi djawaban jang memuaskan terhadap pertanjaan ini. Untuk keperluan ini kita membutuhkan penjelidikan jang seksama. Sementara itu dapat dikatakan bahwa golongan rakjat jang mempunjai perhatian mengenai kenegaraan pada umumnja sudah tidak menginginkan lagi dikembalikannja swapradja jang de facto sudah tidak ada seperti di Sumatera, atau mempertahankan swapradja jang de facto masih ada dalam bentuk dan sifat jang lama. Paling sedikit dikehendaki pembaharuan struktur pemerintahan swapradja sesuai dengan asas demokrasi. Tjara berpikir sematjam ini rupanja dapat diikuti oleh sebagian besar dari rakjat, dan tidak ada bahaja sama sekali bagi Pemerintah untuk segera mengambil langkah kearah itu.

Bahwa pada waktu ini kita belum mengetahui sebenarnja apakah rakjat didaerah-daerah jang bersangkutan hendak mempertahankan pemerintahan swapradja atau sama sekali menghapuskannja, ternjata dari perkembangan-perkembangan achir-achir ini dipropinsi Sulawesi dan Nusa Tenggara. Ada golongan jang hendak mengembalikan pemerintahan swapradja sepenuhnja didaerah-daerah dimana swapradja tadinja sudah dirombak dengan kekerasan oleh golongan lain dan didirikan pemerintahan jang lebih mendekati demokrasi. Tidak adanja persesuaian pendapat antara golongan-golongan didaerah-daerah itu menimbulkan keragu-raguan pada kita mengenai kehendak rakjat jang sebenarnja. Berhubung dengan itu maka masih diperlukan penjelidikan jang seksama dimasing-masing daerah. Bilamana penjelidikan itu masih belum dapat memberi kepastian, maka terpaksa harus diambil djalan lain, jaitu umpamanja menjerahkan kepada D.P.R. jang sudah dipilih dimasing-masing swapradja, atau mengadakan pemungutan suara langsung dari rakjat (plibisit).

Terlepas dari pertanjaan apa jang mendjadi kehendak dari rakjat didaerah-daerah, kita berpendapat bahwa swapradja dalam kedudukan, sifat dan bentuk sekarang tidak dapat dipertahankan lagi dalam hukum tatanegara R.I. Kita harus menjesalkan tjara berpikir pembuat U.D.S. jang terlalu mengistimewakan swapradja sehingga bab IV U.D.S. diberi nama „Pemerintah Daerah dan daerah-daerah swapradja". Bab IV ini mau mengatur perihal pemerintahan daerah, dan sesungguhnja pemerintahan swapradja termasuk dalam pengertian pemerintahan daerah djuga. Berhubung dengan itu maka bab IV tjukup dengan diberi titel : „Pemerintahan Daerah". Dari titel bab IV sekarang kita memperoleh kesan seolah-olah swapradja harus tetap mempunjai kedudukan istimewa dalam negara kita dan oleh karenanja djuga mempunjai hubungan istimewa dengan Pemerintah Pusat.

Selain daripada itu didapat kesan djuga seolah-olah jang dapat diatur oleh undang-undang seperti menurut U.D.S. 132 hanja kedudukan swapradja, dan namanja tidak boleh berganti mendjadi „daerah istimewa" atau lainnja, sehingga selama

ada U.D.S. maka istilah „swapradja" masih harus dipergunakan.

Dalam hukum tatanegara R.I. sepatutnja tidak ada perbedaan kedudukan antara daerah biasa dengan daerah swapradja. Perbedaan kedudukan jang ada sampai sekarang hanja merupakan peninggalan zaman lampau jang harus dengan segera mendapat pengaturan.

§ 3. SUSUNAN PEMERINTAHAN SWAPRADJA

Swapradja adalah suatu organisasi kenegaraan Indonesia asli jang oleh Belanda diakui dan ditetapkan sebagai bagian dari organisasi kenegaraan Nederlandsch-Indië. Sebagai organisasi kenegaraan swapradja itu mempunjai kekuasaan atas wilajah tertentu dan mempunjai kekajaan sendiri. Untuk mendjalankan kekuasaannja dan untuk memelihara kekajaannja diperlukan satu tjara bekerdja jang teratur untuk djangka waktu tertentu. Tjara bekerdja jang teratur ini menimbulkan suatu pembagian pekerdjaan, pembagian tugas dalam garis besarnja sampai dalam garis ketjil. Satu lingkungan pekerdjaan jang timbul karena adanja pembagian pekerdjaan itu merupakan suatu djabatan. Suatu djabatan dapat dipangku oleh seseorang atau oleh beberapa orang bersama-sama. Djabatan presiden dalam Republik Indonesia umpamanja adalah suatu djabatan jang dipangku oleh seseorang, sedang kabinet atau D.P.R. misalnja merupakan djabatan jang dipangku oleh beberapa orang. Demikian djuga djabatan sultan (radja) dalam suatu swapradja adalah djabatan jang dipangku oleh seseorang, sedang dewan penasehat swapradja merupakan djabatan jang dipangku oleh beberapa orang.

Oleh karena adanja djabatan itu sebagai akibat pembagian pekerdjaan jang teratur, maka kita mengenal djabatan tinggi dan djabatan rendah, djabatan atasan dan djabatan bawahan, djabatan tertinggi dan djabatan paling rendah. Susunan tingkatan demikian itu adalah satu keharusan dalam organisasi untuk dapat menjatakan adanja kesatuan.

Kalau kita bitjara tentang susunan pemerintahan swapradja,

maka jang dimaksudkan dengan istilah itu tidak lain daripada susunan rangkaian djabatan jang ada pada swapradja. Susunan dari rangkaian djabatan jang ada pada sesuatu kesatuan (organisasi) kenegaraan ditentukan oleh sendi-sendi masjarakat atau sendi kenegaraan jang dipakai oleh kesatuan itu. Menurut pasal 3 ajat 1 dari Z.R. 1938 dan pasal 3 M.C. susunan pemerintahan swapradja ditentukan oleh hukum dari masing-masing swapradja. Menurut pasal 3 M.C. itu radja atau Pemerintah Swapradja dapat menjimpang dari hukumnja itu dengan persetudjuan dari wakil N.I., sedang menurut Z.R. pasal 3 ajat 1 tadi hukum swapradja mengenai pemerintahan itu berlaku sepandjang Z.R. ini sendiri tidak memberi ketentuan jang menjimpang atau tidak diadakan penjimpangan berdasarkan Z.R. Memang Z.R. 1938 itu memberi kemungkinan untuk penjimpangan, seperti ternjata dari pasal 3 ajat 5 jang memberi kekuasaan pada residen untuk mengusulkan suatu susunan pemerintahan jang dianggapnja akan menguntungkan swapradja. Djika usul ini ditolak oleh Pemerintah Swapradja (radja) maka menurut pasal 3 ajat 6 gubernur harus memberi keputusan.

Sebagian besar dari swapradja jang ada sekarang adalah merupakan peninggalan dari organisasi kenegaraan suku bangsa Indonesia dahulu jang lazim dinamakan keradjaan. Keradjaan-keradjaan ini melihat susunan pemerintahannja terbagi atas beberapa pola (type), jaitu pola Melaju, pola Makassar/Bugis dan pola Djawa/Bali. Terlebih dahulu kita akan membitjarakan susunan pemerintahan menurut pola Djawa/Bali.

Kekuasaan negara dalam suatu keradjaan menurut pola ini dipegang oleh radja sendiri. Djabatan radja adalah suatu djabatan tertinggi dimana segala kekuasaan negara berpusat. Bukan sadja kekuasaan lahir berpusat pada djabatan radja, melainkan djuga kekuasaan batin sehingga dengan demikian radja itu bukan sadja kepala negara tetapi djuga kepala agama, kepala kebatinan. Radja pada satu pihak merupakan kepala masjarakat, pada lain pihak ia adalah penghubung dengan dewa-dewa, atau dalam alam kepertjajaan monisme ia mendjalankan perintah dari Tuhan untuk membawa umatnja kedjalan jang baik. Dengan

pengertian bahwa djabatan radja itu merupakan pusat segala kekuasaan, maka dalam keradjaan sematjam ini tidak dikenal pemisahan kekuasaan negara seperti trias-politica dll. sebagainja. Segala djabatan lainnja dalam keradjaan itu dibawahkan kepada djabatan radja. Keadaan demikian ini oleh Belanda dibiarkan berlangsung terus ketika masing-masing keradjaan mendapat penetapan sebagai swapradja (landschap) dan sampai sekarang belum ada peraturan jang mengharuskan adanja perobahan susunan pemerintahan swapradja ketjuali pasal 132 U.D.S. jang mewadjibkan adanja pendemokrasian pemerintahan swapradja djika dikeluarkan undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja. Selama undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja seperti dimaksud oleh U.D.S. 132 belum terbentuk, tidak ada keharusan pendemokrasian pemerintahan swapradja. Jang dapat mengharuskan pendemokrasian itu hanjalah keadaan-keadaan dimasing-masing daerah, dan pendemokrasian ini sudah dimungkinkan sedjak dahulu berdasarkan Z.R. 3 ajat 5 dan 6 atau berdasarkan Z.R. 3 ajat 1 jo U.D.S. 1, 35 dan 132. Djuga Belanda sudah memberi kemungkinan itu dengan S. 1946-27.

Dalam usaha pendemokrasian dari pemerintahan swapradja harus diingat alam pikiran dan pandangan hidup masjarakat daerah swapradja itu. Seperti telah diterangkan diatas djabatan radja itu menurut hukum adat jang sampai sekarang masih berlaku merupakan titik pemusatan kekuasaan lahir dan bersama-sama dengan benda kesaktian keradjaan djabatan radja itu merupakan djuga titik pemusatan kekuatan gaib. Kalau kita mempertahankan swapradja, maka ini didasarkan atas pertimbangan bahwa masjarakat didaerah itu mempunjai pandangan hidup serba kosmis jang menghendaki tetap dipertahankannja djabatan radja sebagai pusat kesaktian jang dapat membawa rakjat kearah kebahagiaan serta dapat melindungi rakjat dari segala antjaman bentjana. Djabatan radja sebagai pusat kekuasaan pemerintahan dapat dengan mudah dan dengan segera disesuaikan dengan asas demokrasi. Dan memang untuk sementara waktu pendemokrasian itu ditudjukan pada tugas lahir dari djabatan radja. Dan karena itu seandainja djabatan radja hanja meliputi

tugas lahir sadja, artinja bahwa rakjat memandang radja semata-mata sebagai orang jang mendjalankan dan mengatur pemerintahan, maka pendemokrasian akan berakibat tidak adanja djabatan radja dan dengan itu djuga hapusnja kedudukan swapradja. Tergantung pada kejakinan hukum dan pandangan hidup dari rakjat didaerah masing-masing pada waktu ini apakah suatu djabatan radja itu hanja meliputi tugas lahir sadja atau djuga meliputi tugas batin. Keadaan pada waktu ini diberbagai daerah tidak seragam. Didaerah-daerah jang sudah banjak dipengaruhi pendidikan dan alam pikiran barat serta pandangan hidup baru mungkin bagi sebagian besar dari masjarakat djabatan radja itu sudah tidak lagi meliputi tugas batin. Dalam keadaan demikian pendemokrasian swapradja berarti penghapusan djabatan radja jang berarti pula penghapusan swapradja itu. Tetapi sebaliknja didaerah-daerah jang masjarakatnja tidak begitu banjak mengalami pengaruh tjara berpikir barat, atau walaupun mendapat pengaruh barat toh masih mempertahankan pandangan hidupnja jang serba kosmis, maka pendemokrasian berarti menimbulkan djabatan lain jang memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dengan tidak menghapuskan djabatan radja. Dengan perobahan susunan rangkaian djabatan dalam swapradja serupa itu, maka djabatan radja sebagian besar akan hanja terdiri dari tugas batin seperti kita maksud diatas. Dan karena djabatan radja ini tidak dihapuskan maka swapradja itu tetap ada, walaupun mungkin diberi nama dan kedudukan lain dalam negara kita. Djadi sesungguhnja dengan ini mendjadi terang, bahwa istilah swapradja pada waktu ini berhubungan rapat dengan djabatan radja. Soal dapat tidaknja suatu swapradja dihapuskan adalah soal dapat tidaknja djabatan radja didaerah itu dihapuskan. Djika djabatan radja itu dapat dihapuskan, maka swapradja jang bersangkutan dapat dihapuskan pula. Adalah kebidjaksanaan politik untuk menentukan apakah disuatu daerah otonomi djabatan radja itu dapat dihapuskan atau tidak. Kalau kebidjaksanaan politik ini dilakukan atas dasar kerakjatan maka penetapan dapat tidaknja djabatan radja dihapuskan disesuatu daerah akan tergantung dari kehendak sebenarnja dari rakjat jang bersangkutan. Tanda-tanda

diberbagai daerah sampai sekarang menundjukkan, bahwa sebagian dari rakjat masih ingin mempertahankan djabatan radja. Sampai dimana dapat dipenuhinja keinginan ini akan tergantung pada hasil penjelidikan lebih landjut dan pada sikap pembentuk undang-undang.

Pemegang djabatan radja biasanja mendapat tachta dengan sendirinja karena turunan menurut hukum adat jang berlaku didaerahnja. Kebiasaan demikian memang umum bagi keradjaan-keradjaan jang kita kenal dalam sedjarah dunia. Tetapi di Indonesia kita mengenal suatu kebiasaan pula dimana rakjat sendiri jang menentukan siapa jang akan memegang djabatan radja. Kebiasaan ini umpamanja terdapat diswapradja dari Sulawesi dan dahulu djuga di Sumatera. Ini adalah salah satu alasan dari kita untuk tidak menjetudjui rumusan dan redaksi pasal 18 ajat 5 dari undang-undang No 22-1948 serta pasal 23 ajat 2 dari rantjangan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954 jang akan kita bitjarakan lebih landjut dalam bab III. Lebih mendekati kehendak kita susunan kalimat jang dipergunakan oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah N.I.T. (S.I.T. 1950-44) pasal 17 ajat 5 jang mengatakan, bahwa kepala daerah swapradja diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga swapradja didaerah itu atas pentjalonan dari D.P.R. swapradja. Menurut pendapat kita tjara pengangkatan kepala swapradja tidak boleh terlalu dibatasi, melainkan harus dibuka kemungkinan sebanjak-banjaknja untuk tjara jang sesuai dengan kejakinan hukum masjarakat didaerah jang bersangkutan. Tentang hal ini dapat dilihat lebih djauh bab III.

Seorang radja sebagai penguasa tunggal dalam keradjaan-keradjaan dari pola Djawa/Bali mendjalankan pekerdjaannja sehari-hari dengan dibantu oleh pepatih sebagai orang kedua dalam keradjaan dan menteri-menteri sebagai pembantunja. Memang pola ini sudah kita kenal dalam sedjarah dari negara-negara jang pemerintahannja berbentuk keradjaan sehingga tidak perlu diuraikan lebih landjut. Pendemokrasian bagi swapradja jang mempunjai bentuk pemerintahan serupa ini merupakan perobahan besar jang mungkin akan meminta banjak pengor-

banan dari orang jang tadinja memegang kekuasaan. Tidak demikian halnja bagi swapradja-swapradja jang susunan pemerintahannja sedjak dahulu sudah sedikit banjak mengandung sendi-sendi kerakjatan seperti halnja dengan swapradja-swapradja di Sulawesi Selatan/Tengah dan sebagian dari Nusa Tenggara jang nanti akan kita bitjarakan.

Menurut pola Melaju seperti halnja dengan swapradja jang terdapat di Sumatera dan Kalimantan Barat djabatan radja itu djuga merupakan djabatan tertinggi dan titik pemusatan kekuasaan lahir dan kekuatan batin. Bedanja dengan pola keradjaan Djawa/Bali ialah bahwa disamping djabatan radja itu terdapat djabatan penasehat jang biasanja terdiri atas beberapa orang. Penasehat-penasehat ini biasanja diangkat oleh radja sendiri, dan mereka (penasehat-penasehat) itu bersama-sama merupakan dewan. Kemungkinan para penasehat ini diambil dari lingkungan keluarganja sendiri, tetapi mungkin djuga dari golongan lain jang oleh radja dianggap mempunjai banjak pengaruh dan tinggi pengetahuannja.

Jang lebih menarik perhatian kita ialah susunan pemerintahan menurut pola Bugis/Makassar jang mengandung banjak sendi-sendi kerakjatan. Djabatan tertinggi disini bukanlah djabatan radja, melainkan suatu djabatan jang berbentuk dewan. Dewan ini biasanja terdiri dari 4 atau 5 anggauta dan diketuai oleh radja sendiri. Dewan ini biasa dinamakan „hadat" atau „pemerintah keradjaan". Biasanja dewan itu anggautanja dipilih oleh kepala-kepala kampung, dan orang-orang terkemuka (orang tua). Bukan sadja anggauta dari hadat itu jang dipilih, tetapi sering djuga ketuanja (jaitu radja) dipilih oleh rakjat untuk bertachta sebagai radja walaupun pemilihan terbatas pada keturunan keluarga radja. Diberbagai daerah asas kerakjatan itu demikian tebalnja sehingga sewaktu-waktu radja dapat dipetjat oleh hadat jang mewakili rakjat itu. Baik untuk keperluan ini kita gambarkan susunan pemerintahan jang terdapat diswapradja Bima (pulau Sumbawa, propinsi Nusa Tenggara) dimana pada pokoknja djuga berlaku sistim Bugis itu. Gambaran jang kita lukiskan ini dari achir abad 19.

Jang mendjadi kepala swapradja Bima dahulu adalah Sultan Bima. Kekuasaan tertinggi dipegang oleh sebuah dewan keradjaan jang bernama hadat. Hadat ini terdiri atas seorang ketua dan 24 anggauta. Jang mendjadi ketua hadat itu ialah „Radja Bitjara" atau „Ruma Bitjara" sedang anggauta-anggautanja terdiri dari 6 orang „Toreli", 6 orang „Djeneli" dan 12 orang „Bumi". Radja Bitjara adalah pegawai tertinggi dalam keradjaan dan merupakan hakim tertinggi. Toreli adalah pembesar keradjaan dan mempunjai kedudukan sebagai menteri pertama, sedang Djeneli berkedudukan sebagai menteri kedua. Toreli dan Djeneli ini dipilih oleh kepala kampung dan dengan demikian mereka merupakan djuga wakil-wakil rakjat. Bumi mempunjai kedudukan sebagai menteri biasa dan biasanja merupakan hakim biasa. Segala urusan penting dari swapradja Bima dipertimbangkan dan diputus oleh hadat. Hadat itu sewaktu-waktu dapat memetjat sultan dari djabatannja dan mengangkat sultan baru. Djuga pernjataan perang harus diputuskan oleh hadat itu. Dan dalam masa pendjadjahan Belanda hadat Bima djuga bertanggung djawab atas hubungan baik dengan Pemerintah N.I.

Disamping 12 Bumi jang mendjadi anggauta hadat tadi terdapat seorang Bumi jang diserahi memegang kekuasaan kepolisian, jaitu Bumi renda. Disamping mendjadi kepala kepolisian ia djuga berkedudukan sebagai djaksa tertinggi, sedang dalam keadaan perang ia mendjadi panglima jang mengatur siasat peperangan seluruhnja.

Perlu djuga kita sebut beberapa Bumi lainnja jang tidak mendjadi anggauta hadat, ialah Bumi prisi 'mbodjo, Bumi prisi bolo dan Bumi prisi kae. Mereka mempunjai tugas untuk mengadakan hubungan dengan dunia luar atas nama keradjaan.

Penguasa-penguasa bawahan jang mendjalankan pemerintahan daerah adalah galarang kepala dan galarang. Galarang kepala dipilih oleh galarang (kepala kampung) sedang galarang langsung dipilih oleh penduduk daerah masing-masing. Sultan hanja memberi pengesahan terhadap hasil pemilihan itu.

Baik djuga disini dilukiskan tjara seorang sultan menaik tachta menurut hukum adat Bima untuk menundjukkan bagaimana ben-

tuknja penglaksanaan asas karakjatan didaerah itu sedjak dahulu kala. Djabatan Sultan Bima dipangku oleh orang laki keturunan dari keluarga radja. Ia dipilih oleh hadat dengan persetudjuan golongan bangsawan, dan sebelum ia naik tachta ia harus dinobatkan dahulu didepan rakjat banjak, jaitu dipasar didepan kraton. Pada hari penobatan segenap penduduk Bima harus datang menjaksikan upatjara. Mula-mula sultan itu disuruh duduk diatas bangku ditengah-tengah rakjat jang berkumpul, dan kemudian datang tiga orang galarang kepala kedepan untuk mentjatji maki sultan habis-habisan dengan kata-kata jang kotor. Sesudah itu tampil kemuka Radja Bitjara dan anggauta lainnja dari hadat jang djuga masing-masing melemparkan tjatjian dengan tiada batasnja. Setelah kedjadian ini selesai, maka sultan angkat bitjara dan berdjandji akan mendjadi radja jang baik, djudjur serta membela kepentingan negara dan rakjat. Kemudian dengan selesainja pidato ini orang-orang jang telah mengeluarkan tjatjian tadi bersudjud meminta maaf atas kekurang-adjarannja jang telah dilakukan. Sultan memaafkan semua kesalahan orang-orang itu, sedangkan orang-orang tadi bersumpah setia kepadanja. Dengan ini penobatan selesai dan sultan dibawa masuk kekraton dengan dipajongi oleh seorang bangsawan jang kemudian akan mendjadi pepatihnja. Untuk menghindarkan hal-hal jang tidak diinginkan dalam pemerintahan, sultan itu tidak boleh kawin dengan anaknja pepatih atau sanak-saudaranja.

Dengan gambaran diatas mengenai susunan pemerintahan swapradja Bima kita telah mengemukakan tjontoh ketatanegaraan Indonesia asli jang didasarkan atas sendi-sendi demokrasi. Sesungguhnja memang pada umumnja bangsa Indonesia sedjak dahulu berpegangan pada asas kerakjatan dengan djalan musjawarat dalam pemerintahan. Otokrasi dalam pemerintahan negara adalah satu sistim jang tidak asli, diimpor dari India atau dengan sengadja ditanamkan oleh Belanda. Djadi djika kita sekarang berbitjara tentang pendemokrasian pemerintahan swapradja, itu berarti pada umumnja kembali kepada sendi-sendi jang asli. Adapun mengenai tjara penglaksanaan sendi-sendi itu mungkin berbeda dengan dahulu. Tetapi ini memang merupakan keharusan me-

nurut sedjarah, kita selalu mentjari tjara-tjara jang lebih baik sesuai dengan kebutuhan jang dirasakan.

Walaupun pada waktu ini belum dikeluarkan undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja seperti dimaksud oleh U.D.S. 132 jang mengharuskan adanja pendemokrasian pemerintahan swapradja, tindakan kearah pendemokrasian itu sudah banjak dilakukan diberbagai daerah. Tindakan-tindakan ini ada jang datang dari Pemerintah Swapradja sendiri, dan ada djuga jang datang dari fihak gubernur atau Pemerintah „Daerah". Tindakan pendemokrasian dari fihak Pemerintah Swapradja sendiri adalah tindakan merobah hukum adat ketatanegaraan swapradja itu sendiri jang tidak bertentangan dengan U.D.S. dan malahan sesuai dengan kehendak U.D.S. pasal 1, 35 dan 132. Pasal 3 ajat 1 dari Z.R. 1938 dan M.C. 3 mengatakan bahwa susunan pemerintahan swapradja diatur menurut hukum jang berlaku diswapradja itu sendiri. Dan hukum dari masing-masing swapradja dapat berobah-robah berhubung dengan perobahan kejakinan hukum. Maka selama perobahan ini tidak bertentangan dengan U.D.S., perobahan itu mendjadi hukum swapradja jang berlaku. Belanda sendiri pada tahun 1946 sudah memberi kemungkinan untuk pendemokrasian itu, jaitu dengan keputusan Lt G.G. seperti termuat dalam S. 1946-27.

Dalam zaman pendjadjahan dapat dimengerti bahwa pendemokrasian pemerintahan swapradja harus dengan seizin Pemerintah Djadjahan sebab negara djadjahan tidak berdiri atas asas demokrasi. Tetapi dalam negara kita jang berdasarkan sistim demokrasi, tindakan itu tidak perlu dengan izin lagi. Jang perlu sekarang hanjalah pengesahan peraturan-peraturan mengenai pendemokrasian itu seperti dikehendaki oleh Z.R. 11 atau M.C. 11. Pendemokrasian pemerintahan swapradja termasuk otonomi swapradja itu sendiri. Oleh karena itu pada waktu ini tidak perlu dipergunakan lagi sebagai dasar S. 1946-27 oleh para swapradja jang mengadakan tindakan pendemokrasian pemerintahannja. Djika S. 1946-27 toh hendak dipakai sebagai dasar tentu tidak ada halangannja.

Bagaimana djika pendemokrasian itu dilakukan dari atas de-

ngan tidak meminta persetudjuan lebih dahulu dari swapradja jang bersangkutan. Hal ini bagi swapradja-swapradja dengan pernjataan pendek sudah dimungkinkan berdasarkan pasal 3 ajat 5 dan 6 dari Z.R. 1938. Menurut pasal ini residen dapat mengusulkan suatu susunan pemerintahan jang dianggapnja perlu untuk kepentingan swapradja jang bersangkutan. Djikalau Pemerintah Swapradja menolak usul ini maka gubernur memberi keputusan. Berhubung dengan itu maka bagi swapradja dengan pernjataan pendek, para gubernur dapat sewaktu-waktu melakukan pendemokrasian atas dasar kepentingan swapradja sendiri. Kekuasaan residen jang tersebut dalam Z.R. 3 ajat 5 itu didaerah-daerah bekas wilajah N.I.T. berada pada tangan Pemerintah „Daerah" (ketjuali Daerah Sumba) berdasarkan pasal 3 Peraturan Presiden N.I.T. tanggal 23 Desember 1949 No 12/Prv/49 jo Undang-undang N.I.T. tanggal 19 Desember 1949 tentang pembentukan komisariat negara.

Bagaimana dengan swapradja-swapradja jang mempunjai kontrak pandjang. Berhubung dengan tidak adanja ketentuan sematjam Z.R. 3 ajat 5 dan 6 dalam kontrak pandjang itu maka pendemokrasian susunan pemerintahan untuk sementara tidak dapat didjalankan oleh gubernur, melainkan harus paling sedikit dengan keputusan presiden. Karena itu dalam waktu peralihan ini djika gubernur menganggap perlu adanja pendemokrasian pemerintahan swapradja, ia harus dapat mejakinkan fihak swapradja bagaimana kebaikannja sistim musjawarat dan perwakilan dalam pemerintahannja. Dalam praktek setiap swapradja akan menerima saran pendemokrasian pemerintahannja sebab mereka insjaf, bahwa tindakan kearah itu mempunjai sifat memenuhi keinginan rakjat dan oleh karenanja akan menjebabkan lantjarnja roda pemerintahan. Terutama bagi swapradja-swapradja jang memang dari dahulu kala sudah mempunjai sistim demokrasi dalam pemerintahannja seperti jang kita terangkan mengenai Bima, tindakan itu hanja merupakan perobahan tjara penglaksanaan asas demokrasi jang lebih sesuai dengan kehendak zaman dan jang lebih memenuhi efficiency.

Pendemokrasian pemerintahan swapradja jang sampai seka-

rang telah dilakukan diberbagai daerah datang dari fihak swapradja sendiri atau sedikit-dikitnja dengan persetudjuan Pemerintah Swapradja jang bersangkutan djika tindakan itu dilakukan dari atas.

Susunan pemerintahan swapradja sekarang masih menundjukkan berbagai tjorak. Diswapradja-swapradja jang terdapat dipulau-pulau Bali (8 swapradja) dan Sumbawa (3 swapradja) misalnja sudah terdapat D.P.R. dan D.P.D., sedang diswapradja dari pulau-pulau Sumba (16 swapradja), Flores (9 swapradja), Timor (20 swapradja) hanja terdapat Madjelis Pemerintah Harian. Jang dimaksud dengan Madjelis Pemerintah Harian seperti ternjata dari namanja adalah satu badan pemerintahan jang berbentuk dewan. Dewan ini terdiri dari 3 atau 4 orang anggauta dengan diketuai oleh kepala swapradja, dan badan ini merupakan satu djabatan tertinggi dalam swapradja. Pembentukan Madjelis Pemerintah Harian ini dimaksudkan sebagai langkah pertama kearah pendemokrasian pemerintahan jang sempurna. Orang-orang jang mendjadi anggauta badan ini dipilih diantara berbagai golongan rakjat, dan hasil pemilihan itu disahkan oleh Gubernur Nusa Tenggara. Sebagai umpama ialah pemilihan anggauta Madjelis Pemerintah Harian dari swapradja Adonara didaerah Flores tanggal 11 Agustus 1953 dengan mendapat pengesahan Gubernur Nusa Tenggara tanggal 14 Desember 1953. Ada djuga Madjelis Pemerintah Harian jang anggauta-anggautanja ditetapkan oleh ketua D.P.D. „Daerah" (kepala daerah) seperti terdjadi diswapradja-swapradja di Bali pada tahun 1950 dengan disahkan oleh gubernur. Madjelis Pemerintah Harian ini biasanja djuga dinamakan Dewan Pemerintah Daerah Sementara dari swapradja. Kepala swapradja dengan sendirinja mendjadi ketua merangkap anggauta Madjelis Pemerintah Harian. Pembentukan D.P.R. dan D.P.D. diswapradja-swapradja di Bali dan Sumbawa adalah tindakan pendemokrasian jang lebih djauh. D.P.R. dimaksudkan sebagai badan perwakilan rakjat dan D.P.D. sebagai badan penjelenggara pemerintahan jang anggauta-anggautanja dipilih dari dan oleh D.P.R. jang bersangkutan. Kepala swapradja dengan sendirinja mendjadi ketua merangkap anggauta D.P.D.

Banjak orang jang menjangsikan akan sahnja D.P.R./D.P.D. dan Madjelis Pemerintah Harian diswapradja-swapradja tersebut diatas. Berdasarkan uraian diatas, menurut pendapat kita semua badan itu adalah sah karena mendapat dasar atau dalam Z.R. 3 ajat 1 jo U.D.S. 1, 35 dan 132 atau dalam Z.R. 3 ajat 5 dan 6.

Susunan pemerintahan swapradja dipropinsi Sulawesi sampai permulaan tahun 1950 pada umumnja tidak mengalami perobahan, jaitu biasanja terdiri dari kepala swapradja dan beberapa orang besar (landsgroten) jang bersama-sama merupakan dewan pemerintahan. Kepala swapradja mempunjai gelar „aru", „datu", „adattuang", „somba", „maradia", „sultan" dll. menurut daerahnja dan mempunjai kedudukan sebagai ketua dewan pemerintahan. Sebagai misal ialah kepala swapradja Goa bergelar „Somba Goa", sedang kepala swapradja Bone, Mallusetasi, Batulapa masing-masing bergelar „Arung-Bone", „Arung-Mallusetasi", „Arung-Batulapa" dan kepala swapradja Buton bergelar „Sultan Buton". Djuga para orang besar mempunjai gelarnja sendiri-sendiri menurut tugas dan kedudukannja masing-masing dalam pemerintahan. Hampir semua orang besar dipilih oleh kepala-kepala kampung dan orang-orang tua didaerahnja masing-masing, atau kalau tidak demikian ditundjuk oleh kepala swapradja atas nasehat dari orang-orang tertentu seperti di Goa (nasehat Rate Salapang). Pada permulaan tahun 1950 ketika kedudukan N.I.T. mendjadi gontjang berhubung dengan adanja hasrat dari rakjat untuk membangunkan negara kesatuan, terdjadi pergolakan masjarakat jang mengakibatkan beberapa kepala swapradja dan orang-orang besarnja terbunuh atau mengundurkan diri dari pemerintahan. Untuk mengisi lowongan dalam pemerintahan, maka dibeberapa swapradja dibentuk Komite Nasional Indonesia (K.N.I.) dengan badan eksekutipnja (dewan pemerintahan). Kemudian K.N.I. lambat laun dibubarkan, tetapi dewan pemerintahannja tetap meneruskan pekerdjaannja sampai sekarang dengan diketuai oleh kepala swapradja jang masih ada atau jang kemudian diangkat. Dengan adanja dewan-dewan pemerintahan ini sesungguhnja susunan pemerintahan swapradja di Sulawesi

tetap mempunjai sifat asli, sebab sebagian besar dari swapradja-swapradja ini dari dahulu mempunjai pemerintahan dewan. Diswapradja Buol (Sulawesi Utara) K.N.I. jang anggautanja terdiri dari 17 orang kemudian didjadikan D.P.R. sementara dengan anggauta 9 orang dan dengan D.P.D.-nja jang diketuai oleh kepala swapradja serta beranggauta 3 orang. Bersamaan keadaannja dengan Buol ini ialah swapradja-swapradja Bolaang-Mongondow, Bolaang-Uki, Bintauna dan Kaidipan Besar, hanja dengan tidak mempunjai kepala swapradja sebagaimana mestinja. Jang tidak pernah mengalami perobahan susunan pemerintahannja dalam masa pergolakan itu adalah swapradja-swapradja Goa (di Sulawesi Selatan), Todjo, Poso, Lorea, Una-una, Bungku, Mori, Banggai, Banawa, Tawaëli, Palu, dll. (di Sulawesi Tengah) sehingga keadaannja sekarang tetap seperti dahulu. Ketjuali beberapa swapradja, (seperti Banggai, Toli-Toli) pada umumnja swapradja-swapradja di Sulawesi Tengah tidak mempunjai pemerintahan berdewan, melainkan pemerintahnja hanja terdiri dari kepala swapradja. Tetapi kepala-kepala swapradja ini menurut kebiasaan dipilih dari kalangan bangsawan oleh para kepala distrik, kepala kampung dan orang-orang tua dari golongan bangsawan.

Di Kalimantan pada waktu ini terdapat 7 swapradja jang pemerintahannja dipegang oleh kepala (radja, panembahan, sultan) seorang diri, jaitu swapradja-swapradja Sukadana, Simpang, Mempawah, Pontianak, Kubu, Sanggau dan Tajan. Diswapradja Sintang terdapat beberapa orang penasehat disamping kepala, sedang diswapradja-swapradja Matan dan Landak terdapat panitya pemerintahan (bestuurscommissie) jang mengendalikan seluruh pemerintahan. Panitya pemerintahan seperti terdapat di Matan dan Landak itu adalah disebabkan karena belum dapat diangkatnja kepala jang baru dan oleh karenanja dimaksudkan sebagai pemegang kekuasaan sementara. Diswapradja-swapradja Kotawaringin dan Sambas berhubung dengan tidak adanja kepala swapradja dan untuk mengisi kekosongan kekuasaan, pemerintahan masing-masing dipegang oleh wedana. Tindakan ini diambil oleh Gubernur Kalimantan sebagai tindakan darurat

sambil menunggu ketentuan lebih landjut. Sesungguhnja penetapan ini harus dilakukan oleh presiden (Z.R. 5).

Bukan maksud kita untuk mengutarakan susunan pemerintahan swapradja sampai dalam garis ketjilnja, sebab itu akan terlalu banjak memakan tempat dan kurang faedahnja. Dengan uraian diatas hanja dimaksudkan memberi gambaran bagaimana bentuknja pemerintahan swapradja dahulu dan sekarang dalam garis besarnja untuk didjadikan bahan dalam melaksanakan asas demokrasi dinegara kita. Dan selain daripada itu dengan uraian tadi kita hendak mentjarikan dasar hukum bagi perobahan jang sudah atau akan dilakukan dan jang sering disangsikan oleh banjak orang.

Ada baiknja djika kita disini menjimpulkan beberapa pokok jang terdapat dalam uraian diatas untuk memudahkan para pembatja. Pokok-pokok jang perlu mendapat perhatian adalah sbb :

1. Sampai sekarang belum ada peraturan jang mengharuskan adanja perobahan susunan pemerintahan swapradja. Kita mengenal pasal 132 dari Undang-undang Dasar Sementara jang mewadjibkan adanja pendemokrasian pemerintahan swapradja djika dikeluarkan undang-undang jang mengatur kedudukan swapradja. Sampai sekarang undang-undang jang dimaksud itu belum ada. Menurut pendapat kita sebaiknja pengaturan kedudukan swapradja itu dilakukan bersama-sama dengan pengaturan daerah-daerah lainnja dalam satu undang-undang pokok pemerintahan daerah berikut undang-undang pembentukannja.
2. Pendemokrasian pemerintahan swapradja pada waktu ini sudah dapat dilakukan walaupun undang-undang jang dimaksud oleh Undang-undang Dasar Sementara pasal 132 belum ada. Pendemokrasian ini dimungkinkan atas dasar Zelfbestuursregelen pasal 3 ajat 5 dan 6 atau atas dasar pasal 3 jo Undang-undang Dasar Sementara pasal 1, 35 dan 132.
3. Untuk sementara waktu usaha pendemokrasian itu ditudjukan pada tugas lahir dari radja. Dan oleh karena itu seandainja djabatan radja hanja meliputi tugas lahir sadja, ialah bahwa rakjat memandang radja semata-mata sebagai orang

jang mendjalankan dan mengatur pemerintahan, maka pendemokrasian akan berakibat tidak adanja djabatan radja dan dengan itu djuga hapusnja swapradja.

4. Istilah „swapradja" pada waktu ini berhubungan rapat dengan djabatan radja. Soal dapat tidaknja swapradja dihapuskan adalah soal dapat tidaknja djabatan radja didaerah itu dihapuskan. Ini tergantung dari kehendak sebenarnja dari rakjat jang bersangkutan.
5. Asas kerakjatan (demokrasi) adalah sendi asli dari masjarakat Indonesia, sedangkan otokrasi adalah sistim tidak asli sebagai barang impor. Salah satu kebiasaan sebagai penglaksanaan asas kerakjatan ialah jang berupa pemilihan radja oleh rakjat sendiri. Oleh karena itu sesungguhnja pendemokrasian pada umumnja berarti kembali kepada sendi-sendi jang asli.
6. Pendemokrasian pemerintahan swapradja termasuk urusan rumah tangga (otonomi) dari swapradja sendiri, dan ini sesuai dengan pasal 1, 35 dan 132 Undang-undang Dasar Sementara. Oleh karena itu tidak perlu dipergunakan lagi sebagai dasar S. 1946-27 oleh para swapradja jang mengadakan tindakan pendemokrasian pemerintahannja. Berhubung dengan ini semua, maka badan-badan seperti D.P.R.D./ D.P.D. dan lain-lain sebagainja diswapradja adalah sah sebagai hasil pendemokrasian pemerintahan swapradja.

BAB III

KEMUNGKINAN-KEMUNGKINAN DIHARI KEMUDIAN

§ 1. KEMUNGKINAN PERTAMA

Setelah membitjarakan keadaan swapradja pada waktu ini, baik kita bitjarakan djuga kemungkinan perkembangan swapradja dalam tatahukum R.I.

Kemungkinan pertama ialah mempertahankan swapradja dengan kedudukannja seperti sekarang, tetapi dengan perobahan bentuk dan susunan pemerintahannja sehingga sesuai dengan dasar demokrasi. Kedudukan tiap swapradja tetap seperti sekarang berada langsung dibawah Pemerintah Pusat, dan diadakan peraturan umum jang mengatur susunan pemerintahan serta luasnja urusan rumah tangga (otonomi) swapradja dengan tidak mengadakan perbedaan antara swapradja jang besar dan swapradja jang ketjil, swapradja jang dahulu mempunjai kontrak pandjang dan mempunjai pernjataan pendek. Dengan demikian maka kita akan tetap mempunjai dua matjam daerah, jaitu daerah desentralisasi biasa dan daerah swapradja. Kalau kita melihat bab IV U.D.S. dengan titelnja „Pemerintah Daerah dan daerah-daerah swapradja", maka kita memperoleh kesan seolah-olah itulah maksud pembuat U.D.S. Dalam rangka fikiran ini pasal 131 U.D.S. dimaksudkan hanja mengenai pembagian daerah biasa atas daerah besar dan ketjil jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri, sedang daerah swapradja harus mempunjai kedudukan tersendiri disamping daerah-daerah otonomi biasa, sebagaimana ternjata dari adanja pasal 132. Tjara berpikir demikian itu sesuai pula dengan djiwa Konstitusi R.I.S. Perbedaannja hanja dalam tjara mengatur kedudukan swapradja, jaitu bahwa Konstitusi R.I.S. mengharuskan adanja kontrak antara daerah bagian dengan swapradja jang bersangkutan, sedang U.D.S. menghendaki undang-undang. Akan tetapi kita

berpendapat bahwa tjara berpikir demikian itu tidak dapat dibenarkan dalam rangka hukum tatanegara R.I. dimana rakjat jang memegang kekuasaan tertinggi. Pasal 1 ajat 2 U.D.S. mengatakan bahwa kedaulatan R.I. berada ditangan rakjat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan D.P.R. Sebagaimana kita ketahui adanja swapradja itu bukanlah karena kehendak rakjat, melainkan sebagai peninggalan zaman jang lampau, jaitu zaman tatahukum Hindia Belanda dimana swapradja diadakan dan/atau dipertahankan karena alasan-alasan politik seperti telah kita terangkan dalam pendahuluan.

Dalam negara R.I. sekarang dimana rakjat jang berdaulat, terserah kepada rakjatlah untuk menentukan kedudukan swapradja, apakah sebagai daerah otonomi jang langsung dibawahkan kepada Pemerintah Pusat atau sebagai bagian dari daerah otonomi lainnja. Ini sesungguhnja djuga maksud pembuat U.D.S., hal mana ternjata dari pasal 132 ajat 2 jang memberi kemungkinan penghapusan swapradja djika pembuat undang-undang memandang perlu. Kekatjauan berpikir dari pembuat U.D.S. dalam menjusun bab IV itu disebabkan untuk sebagian karena adanja kekuatan-kekuatan politik dalam masjarakat kita pada waktu itu jang menghendaki tetap didjaminnja dan diistimewakannja kedudukan swapradja. Kesimpulan kita dari ini semua, ialah bahwa mempertahankan swapradja dengan kedudukan seperti sekarang disertai perobahan bentuk dan susunan pemerintahannja bukanlah satu-satunja kemungkinan jang diberikan oleh U.D.S., melainkan merupakan salah satu kemungkinan jang paling tidak tjotjok dengan kehendak kita dalam rangka perkembangan swapradja. Daerah swapradja adalah daerah otonomi jang sudah ada ketika kita memproklamirkan R.I., dan terus diakui sebagai daerah otonomi setelah R.I.S. terbentuk. Hanja itulah perbedaannja dengan daerah otonomi bentukan baru seperti dimaksud oleh Undang-undang No 22-1948 atau Undang-undang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur (S.I.T. 1950-4). Sebagai daerah otonomi, daerah swapradja itu sama kedudukannja dengan daerah otonomi bentukan baru dalam negara R.I. Tidak ada alasan untuk diketjualikan atau diistimewakan.

§ 2. KEMUNGKINAN KEDUA

Sebagai kemungkinan kedua jang dapat kita kemukakan ialah mendjadikan swapradja sebagai daerah istimewa seperti dimaksud oleh Undang-undang No 22-1948. Kedudukannja sebagai daerah istimewa ditentukan oleh Undang-undang Pembentukan, dan mengingat luasnja dan pentingnja masing-masing swapradja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat propinsi, kabupaten atau desa. Luasnja rumah tangga dari daerah istimewa menurut Undang-undang No 22-1948 ditentukan setjara limitatif oleh Undang-undang Pembentukannja. Melihat terdjadinja satu daerah istimewa, maka sifatnja pembentukan daerah istimewa itu bukan hanja merupakan perobahan bentuk swapradja, melainkan merupakan penghapusan swapradja disertai pembentukan daerah otonomi baru, dengan kedudukan dan otonomi jang sangat berlainan dengan kepunjaan swapradja. Sifat dan kedudukan daerah istimewa adalah sama dengan sifat dan kedudukan dari daerah otonomi lainnja jang setingkat. Keistimewaan dari suatu daerah istimewa bukan terletak dalam sifat dan kedudukannja sebagai daerah otonomi melainkan dalam sifat kepalanja, jaitu bahwa kepala daerah istimewa dari tingkat apapun diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga jang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum R.I. dan jang masih menguasai daerahnja.

Timbul pertanjaan apakah penglaksanaan dari U.D.S. 132 boleh berupa pembentukan swapradja mendjadi daerah istimewa. Apakah tidak mendjadi maksud dari U.D.S. untuk memerintahkan pada pembuat undang-undang agar supaja mengatur kedudukan swapradja sebagai swapradja hal mana ternjata pula dari susunan bab IV U.D.S. jang berlainan dengan susunan bab VI U.D. 1945. Bab VI dari U.D. 1945 berkepala „Pemerintahan Daerah", dan hanja terdiri dari satu pasal, jaitu pasal 18 jang berbunji : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil, dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistim pemerintahan negara, dan hak

asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa. Pembuat U.D. 1945 dalam menghadapi kenjataan adanja swapradja adalah tegas dan djernih pikirannja karena tidak ada pengaruh-pengaruh a-nasional dan reaksioner. Pembuat U.D. 1945 terang memandang swapradja sebagai daerah bagian otonomi biasa dari R.I., sama sekali tidak memberi kedudukan istimewa padanja, dan menjerahkan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan kedudukan swapradja dalam rangka desentralisasi kekuasaan negara. Memang kalau kita membanding susunan bab IV U.D.S. dengan bab VI U.D. 1945 pertanjaan itu dapat dimengerti. Dengan perbandingan itu dapat ditarik kesimpulan bahwa U.D.S. 132 ajat 1 menghendaki supaja pembentuk undang-undang mengatur kedudukan swapradja sebagai swapradja, bukan penghapusan swapradja dan diganti dengan daerah otonomi baru. Akan tetapi kesimpulan ini tidak benar. Sebagaimana telah kita utarakan diatas U.D.S. 132 itu tidak mengharuskan tetap adanja swapradja, melainkan merupakan satu pasal peralihan dalam menghadapi kenjataan adanja swapradja. Terserah kemudian kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan kedudukan swapradja. Dan dalam pengertian menentukan kedudukan itu termasuk pula tindakan untuk memberi status baru, jaitu mendjadikannja sebagai daerah istimewa.

Menurut pendapat kita satu-satunja djalan jang dapat diterima kalau kita hendak mempertahankan swapradja ialah hanja dalam bentuk daerah istimewa sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah. Mendjadi pertanjaan apakah ada alasan untuk mendjadikan swapradja mendjadi daerah istimewa, karena apa tidak dilakukan penghapusan sadja. Memang kemungkinan ketiga jang diberikan oleh U.D.S. ialah penghapusan swapradja. Tetapi penghapusan sesuatu swapradja hanja dapat dilakukan djika sesuai dengan kehendak daerah swapradja itu sendiri atau djika kepentingan umum menuntut penghapusan itu. Djadi djika kepentingan umum itu tidak dapat ditundjuk dengan djelas dan daerah swapradja itu sendiri tidak mau dihapuskan, maka sesuatu swapradja harus tetap berdiri sebagai swapradja. Dan djalan satu-satunja jang dapat ditempuh

untuk melaksanakan asas demokrasi dalam keadaan demikian itu adalah mendjadikan swapradja jang bersangkutan mendjadi daerah istimewa. Ini adalah alasan hukum berhubung dengan adanja pasal 132 U.D.S. Alasan politik untuk membentuk daerah istimewa terletak dalam alasan untuk mempertahankan swapradja. Alam pikiran rakjat jang masih sederhana berbeda-beda disatu daerah dengan daerah lainnja. Ada kalanja rakjat menaruh kepertjajaan begitu besar kepada satu turunan keluarga karena sedjarahnja jang telah lalu sehingga dilihat dari sudut kepentingan keamanan dan kelantjaran pemerintahan sebaiknja kepala daerah itu diambil dari keturunan tadi. Kepala daerah sematjam itu bukan semata-mata kepala pemerintahan dalam arti biasa, tetapi djuga merupakan kepala adat dan kepala kerochanian dari masjarakat didaerah itu. Seorang kepala swapradja disamping mendjadi kepala pemerintahan merupakan djuga penghubung dengan dewa-dewa, pelindung terhadap bentjana-bentjana jang ditimbulkan oleh kekuasaan gaib, pembawa keselamatan dalam menghadapi segala pantjaroba, dan pusat segala kesaktian. Alam pikiran mistik jang masih dimiliki oleh sebagian besar dari rakjat Indonesia harus mendapat perhatian sepenuhnja dalam kita mentjari efficiency organisasi negara. Inilah alasan politik dari kita untuk mempertahankan swapradja dalam bentuk daerah istimewa bilamana dipandang perlu. Oleh karena itu sesuai dengan uraian kita dalam bab I (pendahuluan) mengenai demokrasi, sebaiknja diserahkan pada rakjat daerah jang bersangkutan untuk menentukan dipertahankannja swapradja atau tidak. Djika swapradja dipertahankan, ini berarti swapradja dalam bentuk baru, jaitu dalam bentuk daerah istimewa. Sebagaimana kita terangkan diatas, kita mempertahankan swapradja itu bukan karena hendak mendjamin berlangsungnja ketatanegaraan asli agar berkembang lebih landjut atas dasar-dasar asli sehingga dapat dibanggakan sebagai buah kebudajaan asli seperti digambarkan dan disarankan oleh Notosuroto dalam tulisannja jang bernama „Pro Swapradja". Kita mempertahankan swapradja bukan karena tjinta kepada keasliannja, bukan pula karena hendak mendjamin penghidupan keluarga jang berkuasa

sedjak dahulu didaerah itu. Hanja satu alasan, jang ada pada kita, jaitu berlakunja pandangan hidup tertentu didaerah jang bersangkutan seperti telah diterangkan diatas.

Berhubung dengan uraian diatas baik sekarang ditindjau pula tjara pengangkatan kepala daerah istimewa. Menurut pasal 18 ajat 5 dari Undang-undang No 22-1948 kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga jang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum R.I. dan jang masih menguasai daerahnja dengan sjarat-sjarat ketjakapan, kedjudjuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat didaerah itu. Demikian djuga menurut rantjangan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954. Djadi djika dalam suatu swapradja tidak ada keturunan dari keluarga jang pada masa sebelum R.I. berkuasa dan jang sekarang masih menguasai daerahnja, maka swapradja itu tidak dapat didjadikan satu daerah istimewa. Kita mempunjai keberatan terhadap ketentuan sematjam ini. Sebab pertama dari keberatan kita terletak pada pangkal haluan kita jang hanja mengenal dua pilihan (alternatief) dalam menghadapi swapradja waktu ini, jaitu mempertahankan swapradja dalam bentuk daerah istimewa atau sama sekali menghapuskannja.

Sebagaimana telah diterangkan diatas, mendjadikan suatu swapradja sebagai daerah istimewa termasuk dalam pengertian mengatur kedudukan swapradja seperti dimaksud oleh U.D.S. 132 ajat 1. Dan tjara mengatur kedudukan swapradja dengan djalan pembentukan daerah istimewa menurut pendapat kita adalah satu-satunja tjara jang dapat diterima. Oleh karena itu kita tidak menjetudjui pengaturan dengan tjara lain disamping tjara tersebut tadi. Berhubung dengan ini maka semua swapradja jang menurut pendapat kita dapat dipertahankan harus segera didjadikan daerah istimewa. Dan alasan untuk mempertahankan swapradja bagi kita bukan karena masih adanja keturunan dari keluarga jang berkuasa sebelum R.I. dan sekarang masih berkuasa, melainkan karena pandangan hidup tertentu dari rakjat didaerah jang bersangkutan. Inilah sebab kedua dari keberatan kita.

Selama masih ada ketentuan seperti pasal 18 ajat 5 dari Undang-undang No 22-1948, maka swapradja jang pada waktu ini

tidak mempunjai keturunan dari keluarga jang berkuasa sedjak sebelum R.I. sampai sekarang, tidak dapat didjadikan daerah istimewa. Demikian pula halnja dengan swapradja jang dibentuk sesudah tahun 1945 seperti Tanah Toradja jang dipisahkan dari Luwu dan berdiri sendiri sebagai swapradja. Apa jang harus diperbuat dengan swapradja sematjam itu ?

Dalam penglaksanaan prinsip kita diatas maka swapradja sematjam tadi harus dihapuskan. Tetapi penghapusan sesuatu swapradja terikat pada U.D.S. 132 ajat 2, jaitu harus ada kehendak dari daerah swapradja itu sendiri atau harus ditundjuk kepentingan umum. Kepentingan umum ini tidak dapat dengan begitu sadja dianggap ada, harus ada bukti-bukti jang terang. Oleh karena itu maka djika kedua sjarat ini tidak ada, maka swapradja tersebut diatas tidak dapat dihapuskan.

Disini letaknja kesukaran. Berhubung dengan itu maka pembatasan jang diberikan oleh pasal 18 Undang-undang No 22-1948 tidak tjotjok dengan prinsip jang kita anut dalam memberi penglaksanaan kepada U.D.S. 132. Oleh karena itu menurut pendapat kita sebaiknja bunji pasal 18 ajat 5 Undang-undang No 22-1948 dan pasal 23 ajat 2 dari rantjangan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954 dirobah mendjadi: Kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden (Menteri Dalam Negeri/Gubernur) mengingat adat istiadat jang berlaku didaerah itu dengan memperhatikan sjarat-sjarat ketjakapan, kedjudjuran, kesetiaan, dsl. Perkataan „mengingat adat istiadat" jang kita pergunakan disini mempunjai arti luas, jaitu dapat menentukan bahwa kepala swapradja biasanja diangkat dari keturunan keluarga jang berkuasa, bahwa kepala swapradja biasanja dipilih dari golongan tertentu oleh golongan tertentu, bahwa kepala swapradja biasanja dipilih dari antara golongan tertentu atau tidak terbatas kepada sesuatu golongan oleh rakjat seluruhnja. Adat istiadat ini elastis dan plastis, dapat berobah-robah menurut keadaan setiap waktu sehingga selalu dapat mentjerminkan pandangan hidup dan kejakinan hukum dari rakjat didaerah tertentu. Dengan demikian kita akan mendapat kelantjaran dalam memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132. Bagi swapradja jang

hendak dipertahankan, undang-undang jang dimaksud oleh U.D.S. 132 ajat 1 hanja akan berupa undang-undang pembentukan swapradja mendjadi daerah istimewa. Disamping itu tidak ada undang-undang lain jang mengatur kedudukan swapradja, jang ada hanja undang-undang jang mengatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan sesuatu swapradja dan memberi kuasa pada Pemerintah untuk penghapusan itu sebagaimana diminta oleh U.D.S. 132 ajat 2.

Berhubung dengan uraian kita diatas mengenai alasan hukum dan alasan politik untuk menetapkan suatu swapradja mendjadi daerah istimewa, baiklah kita kemukakan disini pendapatnja pembuat rantjangan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954. Dalam pendjelasan mengenai pasal 2 dari rantjangan undang-undang itu kita batja: „Sesuai dengan maksud pasal 132 ajat 2 U.D.S., maka tiap-tiap pembentukan daerah swapradja mendjadi daerah istimewa harus sesuai dengan kehendak swapradja jang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena pembentukan daerah istimewa termaksud dalam ajat 2 (ajat 2 pasal 2 dari rantjangan undang-undang tersebut diatas) membawa akibat dihapuskannja daerah swapradja itu". Melihat kalimat ini, kita mendapat kesan bahwa maksud pembuat rantjangan undang-undang itu dengan pembentukan swapradja mendjadi daerah istimewa ialah memberi penglaksanaan pada U.D.S. 132 ajat 2.

Kalau demikian pembentukan daerah istimewa terbatas pada adanja kehendak swapradja jang bersangkutan. Djikalau swapradja jang bersangkutan tidak mau didjadikan daerah istimewa maka swapradja itu tetap berdiri dengan statusnja semula atau dihapuskan berdasarkan kehendaknja atau kepentingan umum. Dengan demikian kita akan mengenal 3 matjam daerah otonomi dalam negara kita, ialah daerah otonomi biasa, daerah istimewa dan swapradja. Ini adalah satu kegandjilan jang tidak perlu ada. Berhubung dengan itu kita tidak dapat menjetudjui pendapat dari perantjang Undang-undang Pokok Pemerintah Daerah tahun 1954 itu, sebab menurut kita pembentukan swapradja mendjadi daerah istimewa itu termasuk dalam pengertian meng-

atur kedudukan swapradja sebagaimana dimaksud oleh U.D.S. 132 ajat 1, sehingga setiap swapradja jang hendak dipertahankan harus dibentuk mendjadi daerah istimewa dan jang lainnja harus dihapuskan. Dalam memilih diantara menghapuskan dan membentuk swapradja mendjadi daerah istimewa, kita harus mengingat kehendak rakjat didaerah jang bersangkutan sesuai dengan pembitjaraan kita diatas.

Apa arti perkataan „dapat" dalam pasal 1 ajat 2 Undang-undang No 22-1948 dan pasal 2 ajat 2 dari rantjangan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954. Dalam kedua pasal itu disebutkan bahwa daerah swapradja „dapat" ditetapkan sebagai daerah istimewa. Perkataan „dapat" ini menurut kita harus diartikan memberi kemungkinan mengingat sjarat-sjarat tertentu. Dan sjarat ini bukan berupa kehendak swapradja jang bersangkutan, melainkan keadaan-keadaan lainnja jang oleh pembentuk undang-undang didjadikan alasan untuk menetapkan suatu swapradja mendjadi daerah istimewa. Umpamanja sjarat itu dapat berupa : kehendak rakjat didaerah jang bersangkutan (ini tidak dapat dimasukkan dalam pengertian kehendak swapradja, sebab swapradja diwakili oleh pemerintahnja, dan Pemerintah Swapradja ini pada umumnja belum merupakan pemerintahan rakjat), ada tidaknja setjara de facto swapradja itu, kemungkinan tertentu menurut penglihatan pembentuk undang-undang, dan lain-lain.

Selandjutnja dalam pendjelasan dari pasal 3 rantjangan undang-undang tersebut diatas terdapat kalimat jang berbunji sebagai berikut : „Tjara pembentukan daerah istimewa setingkat sadat ini dibedakan dari tjara pembentukan daerah tingkat III lainnja, disebabkan karena pembentukan daerah swapradja mendjadi istimewa membawa akibat dihapuskannja daerah swapradja jang bersangkutan dan menurut pasal 132 ajat 2 U.D.S. penghapusan daerah swapradja dapat dilakukan atas dasar kepentingan umum, hal mana terlebih dahulu harus ditetapkan oleh undang-undang". Disini ternjata lagi pendapatnja bahwa pembentukan daerah istimewa itu adalah penglaksanaan dari U.D.S. 132 ajat 2. Menurut perantjang itu djika tidak ada ke-

hendak sendiri dari swapradja maka harus dinjatakan adanja kepentingan umum jang menuntut penghapusan swapradja dan memberi kuasa kepada Pem. untuk penghapusan itu. Tetapi dalam pembentukan daerah istimewa pernjataan adanja kepentingan umum dan tindakan menghapuskan swapradja dilakukan bersama-sama dengan pembentukan daerah istimewa. Dalam hubungan ini kita bertanja apakah swapradja jang dengan kehendaknja sendiri ditetapkan sebagai daerah istimewa tingkat sadat perlu djuga dibentuk dengan undang-undang, sebab penghapusan sesuatu swapradja berdasarkan kehendaknja sendiri menurut U.D.S. 132 ajat 2 tidak perlu dilakukan dengan undang-undang. Disini ternjata salahnja tjara berpikir dari para perantjang itu. Menurut kita pembentukan swapradja mendjadi daerah istimewa itu harus dilakukan dengan undang-undang oleh karena tindakan ini merupakan penglaksanaan dari U.D.S. 132 ajat 1, jaitu termasuk dalam rangka mengatur kedudukan swapradja.

Sekarang perlu ditindjau kedudukan kepala daerah istimewa. Kalau kita melihat pada pasal 18 Undang-undang No 22-1948 maka semua kepala daerah mempunjai kedudukan jang sama jaitu sebagai pegawai negara. Walaupun D.P.R.D. ikut serta menentukan (dengan mengusulkan tjalon paling sedikit 2 orang dan paling banjak 4 orang) siapa jang akan mendjadi kepala daerah biasa, dan meskipun kepala daerah itu merupakan djuga bagian dari peralatan (orgaan) daerah (sebagai ketua dan anggauta D.P.D.) namun ia tetap mempunjai kedudukan sebagai pegawai negara jang diserahi tugas memimpin pemerintahan daerah dan mengawasi segala perbuatan Pemerintah Daerah. Ia adalah peralatan (orgaan) pusat (negara). Menurut pasal 18 Undang-undang No 22-1948 beserta pendjelasannja tidak ada perbedaan kedudukan antara kepala daerah biasa dan kepala daerah istimewa. Perbedaan jang kita lihat dari pasal tersebut hanja mengenai pengangkatan dan pemberhentiannja, jaitu bahwa kepala daerah biasa diangkat atas usul D.P.R.D. dan dapat diperhentikan djuga atas usul D.P.R.D., sedangkan kepala daerah istimewa diangkat hanja dari keturunan keluarga jang

berkuasa sedjak sebelum R.I. sampai sekarang dengan mengingat adat istiadat didaerah itu. Djadi terang bahwa menurut Undang-undang No 22-1948 baik kepala daerah biasa maupun kepala daerah istimewa mempunjai kedudukan sebagai pegawai negara. Berlainan keadaannja menurut rentjana Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah jang baru (tahun 1954). Pasal 23 dari rentjana Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini berbunji sebagai berikut:

1. Kepala daerah adalah pegawai negara jang disebut:
   a. Gubernur bagi propinsi dan diangkat/diperhentikan oleh presiden.
   b. Bupati bagi kabupaten dan diangkat/diperhentikan oleh Menteri Dalam Negeri.
   c. Walikota bagi kotapradja dan diangkat/diperhentikan oleh:
      1. Presiden bagi kotapradja tingkat I.
      2. Menteri Dalam Negeri bagi kotapradja lainnja.

   d. Wali-sadat bagi sadat dan diangkat/diperhentikan oleh gubernur.
2. Kepala daerah istimewa diangkat dari keturunan keluarga jang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum R.I. dan jang masih menguasai daerahnja, dengan memperhatikan sjarat-sjarat ketjakapan, kedjudjuran, kesetiaan, serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diperhentikan oleh:
   a. Presiden bagi daerah istimewa jang setingkat dengan propinsi.
   b. Menteri Dalam Negeri bagi daerah istimewa jang setingkat dengan kabupaten.
   c. Gubernur bagi daerah istimewa jang setingkat dengan sadat.
3. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah istimewa jang diangkat dan diperhentikan oleh penguasa jang mengangkat/memperhentikan kepala daerah istimewa dengan memperhatikan sjarat-sjarat jang tersebut dalam ajat 2.

Selandjutnja pasal 24 berbunji sebagai berikut:

1. Wakil kepala daerah jang tersebut dalam pasal 6 ajat 3 adalah seorang pegawai negara jang ditundjuk oleh penguasa jang berhak mengangkat kepala daerah.
2. Kepala daerah istimewa diwakili oleh wakil kepala daerah istimewa ; djika tidak ada wakil kepala daerah istimewa atau djika ia berhalangan maka kepala daerah istimewa diwakili oleh pegawai negara jang ditundjuk oleh penguasa jang berhak mengangkat kepala daerah istimewa.

Dari bunji pasal 23 dan 24 ini kita terpaksa menarik kesimpulan, bahwa kedudukan kepala daerah biasa adalah berbeda dengan kedudukan kepala daerah istimewa, jaitu bahwa kepala daerah biasa adalah pegawai negara sedangkan kepala daerah istimewa bukan pegawai negara. Ajat 1 dari pasal 23 menerangkan bahwa kepala daerah biasa berupa gubernur, bupati, walikota dan wali-sadat adalah pegawai negara, sedang ajat 2 dari pasal itu tidak memuat pernjataan bahwa kepala daerah istimewa adalah pegawai negara. Ajat 1 dari pasal 24 menerangkan bahwa wakil kepala daerah biasa adalah pegawai negara, sedang ajat 2 dari pasal itu menjatakan bahwa djika tidak ada wakil kepala daerah istimewa maka kepala daerah istimewa diwakili oleh pegawai negara. Ini semua memaksa kita untuk mengartikan bahwa kepala daerah istimewa dan wakilnja bukan pegawai negara. Begitu pula djikalau kita melihat pendjelasan atas pasal 23 dan 24 itu kita tidak dapat menarik kesimpulan lain. Dalam pendjelasan dari pasal 23 terdapat kalimat sebagai berikut: „Oleh karena itu dalam pasal ini ditetapkan bahwa kepala daerah itu adalah pegawai negara, jang diangkat/diperhentikan oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat dengan tidak perlu menunggu usul-usul dari D.P.R.D. jang bersangkutan. Demikian pula kepala dan wakil kepala daerah istimewa diangkat dan diperhentikan oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat, sesuai dengan tingkat daerahnja masing-masing". Disini djuga diterangkan bahwa kepala daerah biasa itu adalah pegawai negara, tetapi tidak ada pernjataan demikian mengenai kepala daerah istimewa. Perkataan „demikian pula" hanja mengenai tjara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah istimewa, ialah bah-

wa kepala daerah istimewa djuga diangkat dan diperhentikan oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat. Tetapi tjara pengangkatan dan pemberhentian ini tidak menentukan status kepala daerah istimewa. Di zaman Hindia Belanda djuga kepala swapradja diangkat oleh G.G., tetapi ia bukan pegawai negara, ia hanja merupakan penguasa swapradja dalam arti satu-satunja peralatan (orgaan) tertinggi dari swapradja jang mendapat pengakuan G.G.

Baik kita perhatikan djuga Pendjelasan bagian umum ad 3 dari rantjangan undang-undang itu. Disini terdapat kalimat jang berbunji sebagai berikut: „Dalam negara kesatuan adalah selaras dengan sifatnja, dan mengenai Indonesia selaras pula dengan pertumbuhan ketatanegaraannja, bilamana kepala-kepala daerah itu diutamakan untuk mendjadi alat dari Pemerintah Pusat, sehingga kepala daerah itu mestilah ia berkedudukan sebagai pegawai negara. Penjimpangan dari sjarat ini hanja mungkin terhadap daerah-daerah istimewa jang tidak semata-mata dapat dipandang sebagai pegawai negara, akan tetapi disamping itu berkedudukan sebagai kepala adat tertinggi menurut sistim adat dalam daerah istimewa tersebut, penjimpangan mana disebabkan oleh keistimewaan daerah dimaksud". Dua kalimat ini gelap dan ruwet sehingga memberi kemungkinan timbulnja berbagai-bagai tafsiran jang satu sama lain bertentangan. Perkataan „penjimpangan dari sjarat ini" dapat diartikan sebagai penjimpangan dari sjarat bahwa kepala daerah harus berkedudukan sebagai pegawai negara, sehingga akan berarti bahwa kepala daerah istimewa bukan pegawai negara. Tafsiran ini dikuatkan oleh kata-kata jang dipergunakan selandjutnja ialah „hanja mungkin terhadap daerah istimewa, jang tidak semata-mata dapat dipandang sebagai pegawai negara". Disini dipergunakan perkataan „dapat dipandang", tidak dipergunakan perkataan „berkedudukan". Arti dari perkataan „berkedudukan" adalah lain daripada kata-kata „dapat dipandang sebagai". Artinja „dapat dipandang sebagai" ialah „dipersamakan dalam memandangnja" atau „diperlakukan sama seperti" atau djuga „dianggap seolah-olah demikian", djadi bermaksud memandang sama

sesuatu jang tidak sama. Tentu sadja perkataan „penjimpangan dari sjarat ini" dapat djuga diartikan (ditafsirkan) lain, ialah sebagai penjimpangan dari sjarat bahwa kepala daerah harus hanja sebagai pegawai negara sadja, tidak merupakan djuga kepala adat seperti halnja dengan kepala daerah istimewa. Tetapi tafsiran ini tidak benar sebab ternjata dari keterangan lebih landjut dibawahnja bahwa masjarakat hukum adat jang tunggal djika didjadikan satu sadat (daerah biasa) dan kepala adatnja diangkat mendjadi kepala daerah sadat itu djuga, ia dapat merangkap tugas tadi. Djadi penjimpangan dalam arti demikian mungkin djuga terhadap suatu sadat jang terbentuk dari satu masjarakat hukum adat (satu persekutuan hukum adat) dimana kepalanja diangkat mendjadi kepala sadat itu. Sedangkan dalam kalimat jang kita maksud diatas terdapat kata-kata : „Penjimpangan dari sjarat ini *hanja* mungkin terhadap daerah-daerah istimewa". Oleh karena itu penjimpangan jang hanja mungkin terhadap daerah istimewa, adalah hanja penjimpangan dalam arti kita, ialah bahwa kepala daerah istimewa bukan pegawai negara. Seandainja dalam kalimat jang kita bitjarakan diatas dipergunakan kata-kata „jang tidak semata-mata berkedudukan sebagai pegawai negara, akan tetapi disamping itu mempunjai kedudukan sebagai kepala adat tertinggi", maka maksudnja akan mendjadi terang, jaitu bahwa kepala daerah istimewa memang mempunjai kedudukan sebagai pegawai negara disamping kedudukannja sebagai kepala adat.

Ada lagi kalimat dalam pendjelasan bagian umum ad 3 itu jang perlu dibitjarakan, ialah jang berbunji sebagai berikut : „Meskipun demikian semua daerah istimewa itu adalah bahagian jang integrerend dari wilajah R.I., sehingga kepala daerahnja dari sudut itu diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara, terlepas dari tugasnja dan penghasilannja menurut sistimnja jang istimewa itu, sehingga penjimpangan jang dimaksud hanja berarti penggabungan tugas, jang djuga akan kita dapati bilamana satu kesatuan masjarakat hukum adat jang tunggal kita djadikan daerah otonomi maka kepala adat jang diangkat mendjadi kepala daerah adalah pegawai negara dan djuga ke-

pala adat jang tertinggi dalam daerah itu". Kalimat ini demikian pandjangnja, ruwet dan gelap sehingga tidak mudah dimengerti dan memberi kemungkinan bermatjam-matjam penafsiran serta menimbulkan pertanjaan pada pembatja, apakah tidak ada sesuatu jang hendak disembunjikan dengan kalimat itu? Djika kita hendak mempertahankan sifat negara hukum R.I. maka hendaklah diusahakan selalu adanja kepastian hukum. Kepastian hukum ini diantaranja dapat ditjapai dengan rumusan peraturan-peraturan serta pendjelasannja dalam kalimat-kalimat jang terang, tegas dan mudah dimengerti, sehingga pada umumnja tidak perlu lagi dimintakan pendapatnja para achli penafsir jang satu sama lain sering bertentangan.

Baiklah kita mentjoba menjelidiki arti dari kalimat jang termaksud diatas. Kita mulai dengan bagian kalimat „Meskipun demikian semua daerah istimewa itu adalah bahagian jang integrerend dari wilajah R.I., sehingga kepala daerahnja dari sudut itu diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara, ...". Mengenai apa perkataan „meskipun demikian" itu? Apakah mengenai penjimpangan terhadap sjarat bahwa kepala daerah harus pegawai negara? Djika demikian maksudnja, maka kalimat itu harus kita batja sebagai berikut: „Meskipun kepalanja bukan pegawai negara, semua daerah istimewa itu adalah bahagian jang integrerend dari wilajah R.I. sehingga kepala daerahnja dari sudut itu diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara, dsl. ....". Djadi terang bahwa kepala daerah istimewa hanja diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara oleh karena daerah istimewa itu merupakan bahagian wilajah R.I., walaupun ia bukan pegawai negara. Perkataan „diperlakukan dan diberi tugas" disini menundjukkan bahwa sesungguhnja kepala daerah istimewa mempunjai kedudukan lain, bukan sebagai pegawai negara sehingga untuk keperluan pemerintahan perlu ia diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara. Djadi djustru oleh karena ia bukan pegawai negara, maka perlu ada keterangan bahwa ia harus diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara. Seorang pegawai negara sudah dengan sendirinja diperlakukan dan diberi tugas sebagai pegawai negara, djadi

tidak perlu diberi keterangan lagi. Akan tetapi tafsiran kita ini mendjumpai kesukaran berhubung dengan adanja kata-kata „.........., sehingga penjimpangan jang dimaksud hanja berarti penggabungan tugas, jang djuga akan kita dapati bilamana suatu kesatuan masjarakat hukum adat jang tunggal kita djadikan daerah otonomi, ...". Dengan bagian kalimat ini diterangkan bahwa penjimpangan itu hanja berarti penggabungan tugas, djadi bukan penjimpangan dari kedudukan kepala daerah sebagai pegawai negara. Dengan keterangan ini kita terpaksa menarik kesimpulan bahwa kepala daerah istimewa itu djuga berkedudukan sebagai pegawai negara. Apakah demikian pula maksud perantjang undang-undang itu ? Kalau demikian halnja, untuk apa perlunja maksud itu terus menerus disembunjikan dibelakang kata-kata dan kalimat jang pandjang dan ruwet, dan karena apa tidak ditjantumkan sadja dengan tegas dalam pasal 23 ? Adakah alasan politik untuk perbuatan sematjam itu ? Sampai mana dapat dipertanggung-djawabkannja alasan politik itu kepada rakjat ? Kita akan membatasi pembitjaraan sampai sini, tidak akan mengupas lebih landjut tjara bekerdja dan tjara berpikir para perantjang Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1954. Dalam lain kesempatan kita berdjumpa lagi mengenai hal itu.

Bagaimana seharusnja kedudukan kepala daerah istimewa? Menurut pendapat kita ia harus mempunjai kedudukan jang sama seperti kepala daerah biasa. Djika kepala daerah biasa berkedudukan sebagai pegawai negara, maka kepala daerah istimewapun harus mempunjai kedudukan demikian. Tidak ada alasan untuk memperbedakannja, ketjuali dalam hal merangkap kedudukan sebagai kepala adat.

Sekarang kita perlu membitjarakan lain soal mengenai daerah istimewa itu, ialah apakah akibatnja pembentukan suatu swapradja mendjadi daerah istimewa.

Bilamana suatu swapradja ditetapkan mendjadi daerah istimewa menurut Undang-undang No 22-1948, maka hak untuk mengurus rumah tangganja daerah itu tidak lagi menurut Z.R. 1938 atau salah satu kontrak pandjang, melainkan menurut

Undang-undang Pembentukannja jang memberi kekuasaan setjara disebut satu persatu (terperintji). Rentjana Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah jang baru (tahun 1954) menganut urusan rumah tangga menurut tingkatan (rangordebeginsel), jaitu satu pengertian bahwa suatu daerah berhak mengatur urusan rumah tangganja sepandjang tidak termasuk dalam atau diurus oleh penguasa tingkat atasan. Djika rentjana ini sudah mendjadi undang-undang maka swapradja jang dibentuk menurut undang-undang ini mendjadi daerah istimewa, luasnja urusan rumah tangga tidak lagi diperintji satu persatu, melainkan hanja dibatasi oleh ketentuan-ketentuan jang telah memberikan kekuasaan kepada penguasa lebih atas. Disini jang menetapkan luasnja rumah tangga daerah istimewa bukan undang-undang pembentukannja seperti menurut Undang-undang No 22-1948, melainkan ada tidaknja ketentuan jang memberikan sesuatu urusan kepada penguasa tingkat atasan. Djadi rumah tangga daerah istimewa meliputi segala urusan jang berhubungan dengan daerahnja ketjuali djika menurut undang-undang atau ketentuan lainnja mendjadi urusan dari penguasa lain. Hal ini dapat kita batja dalam pasal 25 rantjangan undang-undang itu jang berbunji sebagai berikut: „Dewan Perwakilan Rakjat Daerah mengurus segala urusan rumah tangga daerahnja, ketjuali urusan-urusan jang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain ataupun urusan-urusan jang oleh D.P.R.D., dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, diserahkan kepada penguasa dari daerah tingkat bawahannja". Djuga pembentukan daerah istimewa menurut rantjangan undang-undang ini mengakibatkan tidak berlakunja lagi Z.R. 1938 dan kontrak pandjang jang bersangkutan mengenai luasnja urusan rumah tangga daerah istimewa itu, dan dengan sendirinja perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja mendjadi hilang.

Akibat perobahan status swapradja mendjadi daerah istimewa harus mendapat pengaturan. Pengaturan ini dapat dilakukan dalam undang-undang pembentukannja atau dalam undang-undang lainnja jang bersifat umum. Hal-hal jang perlu diatur jaitu diantaranja :

1. Kedudukan pegawai pemerintahan (bestuur) swapradja.
2. Kedudukan pegawai kepolisian, perguruan, peradilan, dan lain-lain dari swapradja.
3. Kekuatan berlakunja berbagai peraturan berhubung dengan hilangnja perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja.

Mengenai kedudukan pegawai pemerintahan dapat ditetapkan dalam Undang-undang Pembentukan Daerah Istimewa, bahwa mereka semua dengan sendirinja mendjadi pegawai pemerintahan daerah istimewa. Tentang pegawai kepolisian masih tergantung pada Undang-undang Kepolisian, apakah memperkenankan adanja kepolisian daerah atau tidak? Djika undang-undang itu memperkenankan adanja kepolisian daerah, maka dengan sendirinja pegawai kepolisian swapradja mendjadi pegawai kepolisian daerah istimewa, dan djika undang-undang itu tidak memperkenankannja maka anggauta-anggauta kepolisian swapradja dengan sjarat-sjarat tertentu dapat ditetapkan sebagai anggauta kepolisian negara atau dengan sendirinja berhenti sama sekali jang djaminan sosialnja diserahkan pada daerah istimewa itu sendiri. Demikian pula dengan pegawai-pegawai perguruan dan peradilan dapat diatur serupa itu menurut keperluan. Mengenai peraturan-peraturan jang dahulu dikeluarkan dapat kita memberi keterangan sebagai berikut. Berhubung dengan adanja perbedaan antara kaula negara dan kaula swapradja maka peraturan-peraturan jang dikeluarkan oleh Pemerintah Swapradja, hanja berlaku bagi kaula swapradja. Bagi kaula negara hanja berlaku peraturan jang dikeluarkan oleh negara. Djadi mengenai soal jang sama biasanja ada dua peraturan, jaitu peraturan negara jang berlaku bagi kaula negara dan peraturan swapradja bagi kaula swapradja. Ada pula kalanja bahwa satu soal diatur oleh swapradja dan ini dengan sendirinja hanja berlaku bagi kaula swapradja, sedang tidak pernah ada peraturan negara mengenai soal itu bagi kaula negara. Atau dapat djuga sebaliknja, ialah bahwa sesuatu soal diatur oleh negara bagi kaula negara tetapi tidak ada peraturan swapradja serupa itu. Berhu-

bung dengan ini semua, maka Undang-undang Pembentukan Daerah Istimewa harus menetapkan :

a. Peraturan mana jang akan dianggap berlaku bagi semua golongan, djika tadinja terdapat dua matjam peraturan mengenai soal jang sama.

b. Bahwa peraturan swapradja jang tadinja hanja diperuntukkan bagi kaula swapradja sekarang berlaku djuga bagi bekas golongan kaula negara sepandjang tidak bertentangan dengan ketentuan lain (ingat pada I.S. 163).

c. Apakah peraturan negara jang tadinja hanja diperuntukkan bagi kaula negara sekarang berlaku djuga bagi bekas kaula swapradja (misalnja mengenai peraturan tentang pentjatatan sipil).

Dalam menetapkan berlakunja dan tidak berlakunja sesuatu peraturan termaksud diatas tentu harus diingat pula tingkat daerah istimewa jang baru terbentuk itu. Misalnja Undang-undang Pembentukan Daerah Istimewa tingkat sadat (daerah istimewa tingkat III) tidak dapat menentukan tetap berlakunja peraturan swapradja mengenai perguruan rendah sebagai peraturan daerah istimewa itu. Djuga mengenai penetapan kedudukan bekas pegawai swapradja harus diingat tingkat daerah istimewa jang bersangkutan.

§ 3. KEMUNGKINAN KETIGA

Sebagai kemungkinan ketiga jang diberikan oleh U.D.S. 132 dalam rangka penjelesaian masalah swapradja ialah penghapusan swapradja dimana mungkin.

Penghapusan sesuatu swapradja terbatas pada sjarat-sjarat jang tersebut dalam U.D.S. 132 ajat 2. Pasal 132 ajat 2 dari U.D.S. berbunji sebagai berikut : „Daerah-daerah swapradja jang ada, tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknja, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah". Menurut pasal ini ada

dua kemungkinan mengenai penghapusan swapradja itu, ialah:

1. Daerah swapradja dapat dihapuskan dengan persetudjuannja sendiri.
2. Daerah swapradja dapat dihapuskan sesudah ada undang-undang jang menjatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan dan memberi kuasa pada Pemerintah untuk penghapusan itu.

Terlebih dahulu kita bitjarakan kemungkinan pertama. Djika swapradja itu sendiri jang menghendakinja, maka sewaktu-waktu Pemerintah dapat menghapuskannja. Dalam hal ini putusan Menteri Dalam Negeri sudah tjukup untuk menjatakan hapusnja sesuatu swapradja. Jang perlu mendapat pendjelasan ialah siapa jang menentukan kehendak daerah swapradja. Jang dimaksud dengan daerah swapradja adalah daerah otonomi swapradja jang dahulu lazim dinamakan „landschap". Daerah swapradja adalah satu badan hukum dan mempunjai kekajaan sendiri serta Pemerintah sendiri. Pemerintah Swapradja adalah satu alat (orgaan) jang mewakili daerah swapradja didalam dan diluar peradilan. Berhubung dengan itu djika kita berbitjara tentang kehendak daerah swapradja, maka jang dimaksud ialah kehendak Pemerintah daerah swapradja jang bersangkutan. Pada waktu ini susunan pemerintahan swapradja tidak sama disemua daerah, ada jang dipegang oleh kepala swapradja sendiri (autokratis), ada jang dikemudikan oleh kepala swapradja bersama-sama dengan madjelis harian terdiri dari orang-orang golongan tertentu (oligarchis), ada pula swapradja jang sudah mempunjai D.P.R. dan Dewan Pemerintahnja (demokratis). Dalam keadaan swapradja sudah mempunjai D.P.R. dan Dewan Pemerintah, maka dapat dikatakan bahwa kehendak pemerintah swapradja itu adalah kehendak rakjat daerah swapradja djuga. Lain halnja dengan swapradja-swapradja jang susunan pemerintahannja masih autokratis dan oligarchis, disana mungkin kehendak Pemerintah Swapradja bertentangan dengan kehendak rakjatnja. Dalam keadaan kehendak Pemerintah Swapradja demikian bertentangan dengan kehendak rakjatnja, sesuai dengan sila kerakjatan dari R.I. kita harus memilih kehendak rakjat. Dalam hal ini djika

penghapusan dikehendaki oleh rakjat dan ditentang oleh Pemerintah Swapradja jang bersangkutan, maka penghapusan itu harus didasarkan atas kepentingan umum. Jang mendjadi kepentingan umum disini ialah kehendak rakjat dari daerah swapradja jang bersangkutan jang perlu segera dipenuhi sesuai dengan asas demokrasi dari R.I.

Dengan pembitjaraan tentang kehendak rakjat kita sudah memberi tjontoh dari kepentingan umum jang dapat dipakai dasar untuk penghapusan sesuatu swapradja sebagai kemungkinan kedua. Kepentingan umum lainnja jang dapat didjadikan dasar diantaranja ialah tidak lantjarnja pemerintahan swapradja sehingga djika berlangsung terus akan merugikan kepentingan rakjat setempat dan negara, adanja sikap dan usaha jang bermusuhan dari Pemerintah Swapradja terhadap Pemerintah Pusat, adanja kelalaian dari Pemerintah Swapradja dalam usahanja memelihara ketertiban umum serta kesedjahteraan rakjat, tidak adanja kemampuan dari Pemerintah Swapradja untuk mengurus rumah tangganja sendiri atau untuk mendjalankan perintah dari Pemerintah Pusat. Kepentingan umum ini jang menuntut penghapusan swapradja harus disebut dengan tegas dalam undang-undang jang memberi kuasa pada Pemerintah untuk penghapusan itu. Undang-undang jang menjatakan adanja kepentingan umum itu menurut U.D.S. 132 ajat 2 tidak menjatakan sendiri hapusnja swapradja, melainkan hanja memberi kuasa pada Pemerintah untuk penghapusan itu. Ini adalah tafsiran setjara sempit dari U.D.S. 132 ajat 2. Menurut kita pemberian kuasa pada Pemerintah untuk penghapusan itu harus diartikan djuga sebagai pemberian kuasa pada Pemerintah untuk melaksanakan penghapusan jang telah dinjatakan oleh undang-undang itu. Dengan demikian ada dua kemungkinan bagi pembuat undang-undang. Kemungkinan pertama ialah bahwa pembentuk undang-undang hanja menjatakan adanja kepentingan umum jang menuntut penghapusan sesuatu swapradja dan memberi kuasa pada Pemerintah untuk menghapuskan swapradja itu pada waktu dan dengan tjara menurut kebidjaksanaan Pemerintah sendiri. Kemungkinan ini dapat dipergunakan bilamana pembentuk un-

dang-undang belum tahu tentang waktu dan tjaranja jang tepat bagi penghapusan itu serta belum tahu pula bagaimana mengatur akibat-akibat dari penghapusan tadi. Kemungkinan kedua ialah bahwa pembentuk undang-undang disamping menjatakan adanja kepentingan umum jang menuntut penghapusan suatu swapradja, djuga menjatakan hapusnja swapradja itu dan mengatur akibat-akibat penghapusan, serta menjerahkan pada Pemerintah bagaimana tjaranja melaksanakan penghapusan itu. Kemungkinan kedua ini adalah tjara jang paling pendek, dan sedapat mungkin hendaklah tjara ini dipergunakan oleh pembentuk undang-undang.

Dengan ini kita menutup pembitjaraan mengenai masalah swapradja dengan harapan dapat dipergunakan seperlunja oleh orang dan instansi jang berkepentingan.

Lampiran No 1

ZELFBESTUURSREGELEN 1938

(Besl. v.d. G.G. v. 14 Sept. 1938 No 29) S. 1938-529
(iwg. 1-1-1939)
(Toelichting in Bb. 14099)

Hierbij is goedgevonden en verstaan :

Eerstelijk : Behoudens het bepaalde bij art. 3 van dit besluit, buiten werking te stellen de bij art. 2 van het besl. v. 10 Mei 1927 No 2x (S. No 190) vastgestelde „Zelfbestuursregelen 1927".

Ten tweede : Vast te stellen de volgende regelen aangaande de rechten, bevoegdheden en verplichtingen van het Land eenerzijds en de zelfbesturende landschappen buiten Java, welker verhouding tot de Regeering van Indonesië wordt beheerscht door de z.g. Korte Verklaring of een der daarmede in strekking en hoofdzaken overeenkomende bescheiden, anderzijds.

ZELFBESTUURSREGELEN 1938

Definitie van „het Zelfbestuur"

Art. 1. Onder „het Zelfbestuur" wordt in deze regelen verstaan de persoon of de gezamenlijke personen, die op wettige wijze het bestuur over het landschap voeren.

(Volgens Bb. 14099 ad art. 1 is onder zelfbest. te verstaan naar gelang v. omstandigheden, de bestuurder alleen of tezamen met landsgrooten het bestuur over het landschap voerend ; ook regent of andere persoon, of combinaties van personen, zooals bestuurscommissies onder leiding of voorzitterschap van een Europeeschen bestuursambtenaar, die op tijdelijken voet een landschap besturen).

2. (1) Het gebied der landschappen omvat geen zeegebied. Echter is het Zelfbestuur bevoegd tot het geven van regelen inzake het inzamelen van voortbrengselen der zee, indien aan hetzelve rechten op genoemde voortbrengselen zijn gelaten en door het Land geen regelingen terzake zijn of mochten worden getroffen.
(2) Voorzoover daaraan behoefte bestaat, worden de grenzen van elk landschap, het Zelfbestuur gehoord, door den Resident vastgelegd.
(3) Grensgeschillen tusschen binnen één residentie gelegen landschappen worden, nadat de betrokken Zelfbesturen zijn gehoord, door den Resident beslist. Van de genomen beslissing staat beroep open op den Gouverneur, die, mede in geschillen, welke de grenzen tusschen in verschillende residenties gelegen landschappen gelden, na raadpleging van de betrokken Zelfbesturen, in hoogste instantie beslist.

BESTUURSINRICHTING

3. (1) De bestuursinrichting wordt beheerscht door de bestaande landschapsinstellingen, voorzoover daarvan niet door of ten gevolge van de bepalingen van deze regelen wordt afgeweken.
(2) De landsgrooten zijn overeenkomstig de landschapsinstellingen onder de leiding van, dan wel tezamen met den bestuurder werkzaam.
(3) Waar daaraan behoefte bestaat stelt het Zelfbestuur zich een adviseerenden raad terzijde, waarvan samenstelling en bevoegdheid de goedkeuring van den Gouverneur behoeven.
(4) Voorzitter van dien raad is de Zelfbestuurder of een door dezen, in overeenstemming met den Resident, aan te wijzen gemachtigde.
(5) De Resident geeft het Zelfbestuur zoodanige voorzieningen inzake de inrichting van het bestuur over en in

het landschap in overweging als in het belang van het landschap wenschelijk zullen voorkomen.
(6) Ingeval de door den Resident voorgestelde voorzieningen niet de instemming hebben van het Zelfbestuur, zullen zij bij den Gouverneur ter beslissing worden voorgebracht.
(Bb. 14099 ad art. 3 : bestuursinrichting omvat zoowel bestuur over landschap als inwendige bestuursorganisatie dezer gemeenschappen. De kortere term „landschapsinstellingen" ipv. landschapsinstellingen, -gewoonten en -gebruiken is slechts gebezigd in navolging van het nieuwe lange politieke contract, zonder daarmede uit te sluiten, dat deze instellingen in ongeschreven recht kunnen voorkomen).

VERTEGENWOORDIGING VAN HET LANDSCHAP

4. (1) De bestuurder of een door dezen in overstemming met den Resident daartoe gemachtigde, vertegenwoordigt het landschap in en buiten rechten.
(2) Evenwel wordt de bestuurder, voorzoover de landschapsinstellingen zulks vorderen, door landsgrooten en plaatselijke hoofden bijgestaan.
(3) Vorderingen, dagvaardingen en alle andere exploiten tegen het landschap worden gedaan aan den persoon of ter woonplaats van den bestuurder dan wel ter plaatse, waar hij kantoor houdt. Indien, bij ontstentenis van een bestuurder, het landschapsbestuur wordt uitgeoefend door een raad, geldt dit ten aanzien van het door den Resident daartoe aangewezen lid van dien raad.

AANSTELLING EN ONTHEFFING BESTUURDER EN LANDSGROOTEN

5. (1) Bij het openvallen van den bestuurderszetel of bij ongeschiktheid, dan wel wangedrag van een bestuurder, doet de Resident, door tusschenkomst van den Gouverneur, aan den Gouverneur-Generaal de noodige voorstellen ter voorziening in het bestuur over het landschap, in voorkomende

gevallen tevens tot ontheffing van den ongeschikten of zich misdragenden bestuurder.

(2) In dringende gevallen kan een ongeschikte of zich misdragende bestuurder door den Resident worden geschorst.

(3) De Gouverneur-Generaal voorziet - in voorkomende gevallen na ontheffing van den ongeschikten of zich misdragenden bestuurder : - in het bestuur over het landschap.

(4) Bij minderjarigheid van den in aanmerking komende persoon voorziet de Gouverneur-Generaal in het regentschap tot het tijdstip, waarop eerstbedoelde tot het voeren van het bestuur kan worden aangewezen.

(5) Bij afwezigheid of ontstentenis van een bestuurder, regelt de Resident tijdelijk het bestuur over het landschap.

(6) Landsgrooten worden, het Zelfbestuur gehoord, benoemd en ontslagen door den Resident.

(7) Alleen Nederlandsche onderdanen kunnen bestuurder of landsgroote van een landschap zijn.

(8) De waardigheid van bestuurder of landsgroote, zoomede elke aanspraak op erkenning en bevestiging, dan wel op benoeming of aanstelling als zoodanig, gaat verloren door het enkele feit van verlies van de hoedanigheid van Nederlandsch onderdaan.

(9) De waardigheid van bestuurder of landsgroote is onvereenigbaar met eenige betrekking van landsdienaar. Door den Gouverneur wordt aangegeven, welke ten behoeve van het Land uitgeoefende functies niet worden aangemerkt als een betrekking van landsdienaar in den zin van dit voorschrift.

(10) Een bestuurder of landsgroote, eene betrekking als in het vorig lid bedoeld aanvaardende, verliest door het feit van die aanvaarding de waardigheid van bestuurder of landsgroote.

INKOMSTEN VAN HET ZELFBESTUUR

6. (1) De bestuurder en de overige leden van het Zelfbestuur genieten ten laste van de middelen van het landschap

een vaste bezoldiging, waarvan het bedrag, het Zelfbestuur gehoord, door den Resident wordt vastgesteld overeenkomstig de aanwijzingen van den Gouverneur.

(2) Tenzij bij wijze van belooning voor de aan de inning daarvan verbonden werkzaamheden, wordt geen evenredig deel van de opbrengst van een of meer middelen van ontvangst van het landschap aan zelfbestuurdersfunctionarissen toegekend.

(3) Op den regel, in lid 2 van dit art. gesteld, kan uitzondering worden toegestaan met betrekking tot die middelen van ontvangst, welke voortvloeien uit verleende vergunningen tot opsporing, ontginning of inzameling van voortbrengselen of uit andere ondernemingen binnen de grenzen van het landschap of in de wateren, die zijne kusten bespoelen.

(4) Waar eene inkomstenregeling, als in dit art. bedoeld, nog niet dadelijk is in te voeren, blijft de afwijkende regeling niet langer van kracht dan uiterlijk tot aan het aftreden van den tegenwoordigen ambtsbekleeder.

(5) Aan de waardigheid van bestuurder of landsgroote kan, waar zulks op de landschapsinstellingen gegrond is, het genot van bepaalde stukken grond worden verbonden, in den vorm en met toekenning van die rechten, die de landschapsinstellingen medebrengen.

GEZAG VAN HET ZELFBESTUUR

7. (1) Het gezag van het Zelfbestuur strekt zich, voorzoover bij of krachtens deze regelen niet anders is bepaald, niet uit buiten de grenzen van het landschap.

(2) Met inachtneming van het bepaalde in het vorig lid en onverminderd het bepaalde in de art. nopens justitie en politie, strekt het gezag van het Zelfbestuur over personen zich slechts in zoover uit als de verzorging van de overheidstaak ten aanzien van die personen bij het Zelfbestuur berust.

(3) Ten aanzien van :

a. Europeanen,
b. Vreemde Oosterlingen, met uitzondering van afstammelingen van het Zelfbestuur,
c. Inlandsche landsdienaren, met uitzondering van de groepen, genoemd in bijlage 1 van deze regelen,
(in het S. bevat bijl. 1 geen uitzonderingen)
d. werknemers, die gebonden zijn door een werkovereenkomst met poenale sanctie,
(cf. overg. bep. in ten derde, sub *c*, hierachter)
wordt de overheidstaak, welke het Zelfbestuur verzorgt, uitdrukkelijk omschreven in bijlage 2 van deze regelen.
De in dit lid bedoelde personen worden aangeduid als landsonderhoorigen.

(4) Ten aanzien van de niet in het vorig lid genoemde personen is de overheidstaak, welke niet krachtens deze regelen bij het Land berust, ter verzorging aan het Zelfbestuur overgelaten.
Deze personen worden aangeduid als zelfbestuursonderhoorigen.

(5) Bij twijfel of iemand landsonderhoorige dan wel zelfbestuursonderhoorige is, beslist de Resident.

(Voor de beteekenis der uitdrukking „onderdaan" (= onderhoorige) in de met Inl. zelfbesturen gesloten politieke overeenkomsten, zie Bb. 5717 en 7144. Bij de beoordeeling van den rechtstoestand van een landsonderhoorige of een zelfbestuursonderhoorige kan geen rekening worden gehouden met de vraag of de betrokkene tevens onderdaan van een vreemden Staat is. De volkenrechtelijke staat van een persoon, die zich op zelfbestuursgebied bevindt, wordt niet beheerscht door een overeenkomst tusschen zelfbest. en Gvt.

Bb. 14099, ad art. 7. De volgende groepen behoorden vroeger tot landsonderh., doch voortaan tot zelfbestuursonderh. :

a. personen, gevestigd binnen de grenzen van door het landschap a.h. land in bruikleen afgestane of ter beschikking v.h. land gestelde stukken grond (hier blijft de grond zelfbestuursdomein) ;

b. Inlanders van buiten het gewest (de residentie) afkomstig, die zich tijdelijk in het landschap bevinden ;

c. vrije arbeiders als bedoeld in art. 2 van S. 11-540. (Zie de overg. bep. in ten derde sub c van S. 38-299 hier-achter).

ALGEMEENE PLICHTEN VAN HET ZELFBESTUUR

8. (1) Het Zelfbestuur zal met rechtvaardigheid besturen en het welzijn des volks bevorderen.

(2) Het zorgt dat aan nuttige bedrijven geen noodelooze belemmeringen in den weg gelegd worden of blijven.

(3) Het Zelfbestuur is, voorzoover zijn gezag strekt, voor den goeden gang van zaken in het landschap verantwoordelijk.

TAAK EN BEVOEGDHEID VAN HET ZELFBESTUUR

9. (1) Het recht van zelfbestuur strekt zich niet tot terrein van de rechten en verplichtingen voor Indonesië voortvloeiende uit met vreemde mogendheden gesloten overeenkomsten, zoomede uit het volkenrecht in het algemeen.

(2) Aan het recht van zelfbestuur is voorts onttrokken de overheidstaak met betrekking tot de onderwerpen, omschreven in de als bijlage 3 aan deze regelen gehechte opgave, met dien verstande echter, dat de Gouverneur-Generaal kan bepalen, dat en in hoeverre ten aanzien van deze onderwerpen de regeling en uitvoering bij het Zelfbestuur berust. Telkens wanneer dit geschiedt, wordt daarvan aanteekening gehouden in bijlage 4 van deze regelen.

(3) Krachtens de door Hare Majesteit de Koningin der Nederlanden uitgeoefende opperheerschappij wordt de in lid (2) van dit art. bedoelde opgave gewijzigd of aangevuld, zoo dikwijls het algemeen belang van Ned-Indië zulks naar het oordeel van den Gouverneur-Generaal vereischt.

(4) Voor de uitvoering van van Landswege gegeven voorschriften, welke voor het landschap van verbindende kracht zijn, zal, indien die voorschriften zulks bepalen, door het Zelfbestuur mede worden zorggedragen.

TOEZICHT EN MEDEWERKING VAN LANDSDIENAREN TEN AANZIEN VAN HET ZELFBESTUUR

10. (1) De overheidstaak van het Zelfbestuur wordt, onder het algemeen toezicht van den Gouverneur, verricht in overleg met den Resident en de aan hem ondergeschikte besturende, of andere daartoe door hem aan te wijzen ambtenaren.

(2) Het Zelfbestuur kan, na gehouden gedachtenwisseling met de plaatselijk besturende ambtenaren en den Resident, zijne belangen en die van het landschap en zijne ingezetenen bij den betrokken Gouverneur dan wel, door diens tusschenkomst, bij den Gouverneur-Generaal voorstaan.
In de gevallen, waarin van die bevoegdheid gebruik gemaakt wordt ten aanzien van den Gouverneur-Generaal, dient het Zelfbestuur schriftelijke stukken in door tusschenkomst van de plaatselijk besturende ambtenaren, den Resident en den Gouverneur ; aan deze ambtenaren deelt het tevens mede, wat het tegenover den Gouverneur-Generaal eventueel mondeling mocht wenschen te berde te brengen.

(3) Behoudens het bepaalde in het volgende lid, behoeft het Zelfbestuur voor het verleenen van vergunningen en het verrichten van dergelijke handelingen, zoomede voor het aangaan van overeenkomsten, van niet strikt persoonlijken aard, aan of met wien ook, de toestemming van den Resident, van welke toestemming moet blijken door eene door of namens dezen op de betreffende akten gestelde goedkeuring.
Overeenkomsten en handelingen in strijd daarmede, zijn van rechtswege nietig.

(4) De Resident bepaalt welke vergunningen kunnen wor-

den verleend of welke dergelijke handelingen kunnen worden verricht zonder vooraf verkregen toestemming.

WETGEVING

(Cf. overg. bep. in ten 3e sub *d* hierachter)

11. (1) Regelingen van wetgevenden aard, welke door het Zelfbestuur of op den voet van art. 22 van deze regelen door twee of meer Zelfbesturen gezamenlijk worden vastgesteld, behoeven alvorens van kracht te zijn, de goedkeuring van den Resident. In bijzondere gevallen kunnen zoodanige regelingen in afwachting van die goedkeuring al dadelijk in werking worden gesteld.

(2) Indien eenig onderwerp voor de landsonderhoorigen van Landswege en voor de zelfbestuursonderhoorigen van Zelfbestuurswege moet worden geregeld, streven de beide wetgevers zooveel mogelijk naar gelijkheid.

JUSTITIE

(Cf. overg. bep. in ten 3e sub *b* hierachter)

12. *Rechtsmacht der rechters van het Zelfbestuur*

(1) Zelfbestuursonderhoorigen zijn, voorzoover in deze regelen niet anders is bepaald, onderworpen aan de rechtsmacht van het Zelfbestuur. Indien voor meer dan één zelfbesturend landschap gezamenlijk één rechtbank is ingesteld, zijn de onderhoorigen dier Zelfbesturen onderworpen aan de rechtsmacht van die rechtbank.

(2) Landsonderhoorigen komen als beklaagden of gedaagden steeds voor den rechter van het Land, tenzij bij of krachtens deze regelen uitdrukkelijk anders is bepaald. De rechter van het Zelfbestuur neemt mede kennis van :

1e. strafvorderingen tegen niet-zelfbestuursonderhoorigen terzake van tot zijn bevoegdheid behoorende strafbare feiten, indien de dader tijdens het plegen zelfbestuursonderhoorige was ;

2e. burgerlijke rechtsvorderingen tegen niet-zelfbestuursonderhoorigen :

a. indien gedaagde ten tijde van het aanhangig maken van de vordering zelfbestuursonderhoorige was;

b. nopens met Inlandsche rechten bezeten binnen het territoir van het Zelfbestuur gelegen gronden, huizen en overjarige gewassen.

Onttrekkingen aan de rechtsmacht van het Zelfbestuur

(3) De rechters van het Zelfbestuur zijn niet bevoegd kennis te nemen van:

1e. strafvorderingen tegen zelfbestuursonderhoorigen wegens misdrijven en overtredingen:

a. wanneer zij worden vervolgd tezamen met personen, die te dier zake aan de rechtsmacht van het Land onderworpen zijn;

b. ten aanzien van de eigendommen en inkomsten van het Land, zoomede tegen de staatsorde, met dien verstande, dat daaronder niet begrepen zijn misdrijven uitsluitend gericht tegen het gezag van het Zelfbestuur en zijn organen;

c. strafbaar gesteld bij regelingen nopens de landsverdediging;

d. welke gepleegd zijn, terwijl de dader niet-zelfbestuursonderhoorige was;

2e. burgerlijke rechtvorderingen:

a. tegen het landschap, zoomede die, waarbij een vermogen is betrokken, dat aan twee of meer landschappen gezamenlijk of aan gedeelten van een landschap toebehoort;

b. tegen zelfbestuursonderhoorigen, waarin als medegedaagde is betrokken een landschap, dan wel een persoon, die te dier zake aan de rechtsmacht van het Land onderworpen is, zullende echter, indien een borg voor den rechter van het Land en de hoofdschuldenaar

voor den rechter van het Zelfbestuur zou moeten verschijnen, ieder terecht staan voor zijn eigen rechter ;

c. welke gegrond zijn op de onder 1e genoemde misdrijven en overtredingen ;

d. indien de gedaagde ten tijde van het aanhangig maken van de vordering geen zelfbestuursonderhoorige was.

(4) Voor de beslissing van jurisdictiegeschillen tusschen de rechters van het Zelfbestuur en andere Ned.-Indische rechters gelden de van Landswege getroffen regelingen.

13. Uitvoeringsvoorschriften nopens organisatie, bevoegdheid en procesrecht

(1) De samenstelling, de volstrekte en de betrekkelijke bevoegdheid der rechtbanken en gerechten van het Zelfbestuur en het door die rechters toe te passen procesrecht worden geregeld, hetzij door den Resident met medewerking van de betrokken Zelfbesturen, hetzij door de Zelfbesturen afzonderlijk of gezamenlijk met medewerking van den Resident: de verordeningen worden in de Javasche Courant gepubliceerd. Voor meer dan één zelfbesturend landschap kan een gemeenschappelijke rechtbank worden ingesteld.

(2) De Resident bepaalt in overleg met het Zelfbestuur, welke rechters van het Zelfbestuur door een door hem aan te wijzen landsdienaar als raadsman worden bijgestaan.

Toe te passen recht

(3) Door de rechters van het Zelfbestuur worden toegepast :

a. het adatrecht en de zelfbestuursverordeningen, voorzoover niet in strijd met de onder de volgende letters van deze alinea genoemde voorschriften en met dien verstande, dat folterende en verminkende straffen niet zijn toegelaten ;

b. de algemeene verordeningen en de in art. 129 der Ind. Staatsregeling bedoelde reglementen en keuren van politie, welke op de zelfbestuursonderhoorigen van toepassing zijn ;

c. de niet reeds onder *b* vallende art. van het Wetboek van Strafrecht, welke van toepassing zijn of zullen worden verklaard op de bevolking, onderworpen aan inheemsche rechtspraak in rechtstreeks bestuurd gebied ;

d. het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht, voorzoover verband houdend met de in dit lid genoemde wettelijke strafbepalingen.

Opsporing en vervolging door landsdienaren

(4) Onverminderd de bevoegdheden van het Zelfbestuur zijn de Hoofden van plaatselijk bestuur bevoegd op den voet van het bepaalde in afdeeling XXI van titel 1, hoofdstuk III van het Rechtsreglement Buitengewesten onderzoek te doen naar strafbare feiten, begaan door aan de rechtsmacht van de rechters van het Zelfbestuur onderworpen personen.

(5) Zij kunnen aan hun ondergeschikte ambtenaren van politie opdragen naar zoodanige feiten op den voet van het bepaalde in den eersten titel van bovengenoemd hoofdstuk een onderzoek in te stellen.

(6) Het Zelfbestuur en het Hoofd van plaatselijk bestuur tijdens het vooronderzoek en de rechter van het Zelfbestuur bij de berechting, zijn bevoegd een verdachte of beklaagde in voorloopige hechtenis te stellen, indien deze wordt verdacht van of vervolgd wegens eenig feit, terzake waarvan ingevolge art. 32 van de ord. in Staatsblad 1932 No 80, zooals die sedertdien is gewijzigd en aangevuld, personen, onderworpen aan inheemsche rechtspraak in rechtstreeks bestuurd gebied, in voorloopige hechtenis kunnen worden gesteld.

Toezicht

(7) Ingeval een vonnis van een rechtbank van het Zelfbestuur veroordeeling inhoudt tot eene vrijheidstraf van een jaar of langer of tot geldboete van f 100,— (één honderd gulden) of meer, wordt het vóór de ten uitvoerlegging onderworpen aan het oordeel van den Resident.

(8) In burgerlijke zaken wordt, indien een der partijen, binnen veertien dagen na van de uitspraak te hebben kennis genomen, den wensch daartoe mondeling of schriftelijk aan den voorzitter der rechtbank te kennen geeft, een over een geschilwaarde van meer dan f 100,— (één honderd gulden) loopend vonnis eener rechtbank van het Zelfbestuur niet ten uitvoer gelegd dan na te zijn onderworpen aan het oordeel van den Resident.

(9) De aan zijn oordeel onderworpen vonnissen kunnen door den Resident worden bekrachtigd, gewijzigd of vernietigd, zoo noodig met last tot herbehandeling door dezelfde zelfbestuursrechtbank dan wel door een met andere of meer leden dan die, welke het eerste vonnis heeft gewezen.

(10) De Resident heeft deze zelfde bevoegdheid ten aanzien van andere dan in de leden 7 en 8 bedoelde vonnissen van zelfbestuursrechters, zoolang het vonnis nog niet ten uitvoer is gelegd.

(11) De Resident heeft de hem in de voorafgaande vier leden toegekende bevoegdheid alleen ten opzichte van vonnissen, waartegen hoogere voorziening bij een gerecht of een rechtbank van het Zelfbestuur niet of niet meer openstaat.

(12) De Resident kan nadere regelen vaststellen inzake het door hem uit te oefenen toezicht (Bb 13537).

Ten uitvoerlegging van vonnissen buiten het landschap

(13) De door de rechters van het Zelfbestuur gewezen vonnissen worden buiten het landschap, waarin zij gewezen zijn, ten uitvoer gelegd op dezelfde wijze als vonnissen,

gewezen door den dagelijkschen rechter van de inheemsche bevolking van de plaats, waar de ten uitvoerlegging moet geschieden.

Strafplaatsaanwijzing

(14) De voltrekking van de doodstraf geschiedt op de in het rechtsreeks bestuurd gebied gebruikelijke wijze. Bij veroordeeling tot een vrijheidstraf voor niet meer dan een jaar wordt de plaats, waar de straf zal worden ondergaan, aangewezen door den Resident in overleg met het Zelfbestuur en bij langeren duur van straftijd volgens door of vanwege den Gouverneur-Generaal vastgestelde regelen.

Gratie

(15) Van alle door vonnissen van zelfbestuursrechters opgelegde straffen kan de Gouverneur-Generaal, na gehoord advies van het Hooggerechtshof gratie verleenen.

(16) Te dezen aanzien zijn, behoudens het bepaalde in de volgende leden, van toepassing de van Landswege op het stuk van gratie vastgestelde voorschriften.

(17) Ten aanzien van vonnissen van zelfbestuursrechters, houdende veroordeeling tot gevangenisstraf of hechtenis, geldt het bepaalde bij het tweede lid van art. 1 van de Gratieregeling (S. 1933 No 2), indien de vonnissen een veroordeeling inhouden wegens een strafbaar feit, ter zake waarvan een aan het Wetb. van Strafrecht ontleende hoofdstraf van gevangenisstraf of hechtenis van meer dan drie maanden kan worden opgelegd.

(18) Het bepaalde bij het eerste lid van art. 3 dier regeling geldt, indien die vonnissen inhouden een veroordeeling wegens een strafbaar feit, ter zake waarvan een aan het Wetb. van Strafrecht ontleende hoofdstraf van gevangenisstraf of hechtenis van niet meer dan drie maanden kan worden opgelegd.

POLITIE

14. (1) Het Zelfbestuur is aansprakelijk voor de handhaving van orde en rust onder zijne onderhoorigen.
(2) De uitoefening van de politie in het landschap geschiedt van Zelfbestuurs- of van Landswege, al naar gelang het aangelegenheden betreft, die aan het gezag en de rechtsmacht van het Zelfbestuur of van den Lande onderworpen zijn, een en ander onverminderd het in art. 15 van deze regelen bepaalde inzake wederkeerige hulpverleening.

WEDERKEERIGE HULPVERLEENING

15. (1) In de uitvoering hunner overheidstaak zullen het Zelfbestuur eenerzijds en het Land en andere Ned.-Indische overheden anderzijds elkander desgevraagd naar vermogen behulpzaam zijn.
(2) Zoolang het landschap nog niet beschikt over de personeele en materieele middelen, noodig voor de uitvoering van bepaalde deelen zijner taak, zal daarin worden voorzien van Landswege, tegen vergoeding van kosten.

BESCHIKKING OVER GRONDEN

16. (1) De bevoegdheid van het Land ten aanzien van de beschikking over landschapsgrond, beperkt zich, onverminderd het in het volgend lid van dit art. bepaalde, tot het geven van regelen, in acht te nemen bij en ten opzichte van beschikking over gronden door het Zelfbestuur of zijne onderhoorigen ten behoeve van niet tot de inheemsche bevolking van Indonesië behoorende personen en regelingen met betrekking tot het gebruiken en doen gebruiken van gronden of daarop staande overjarige beplantingen door niet tot de inheemsche bevolking van Indonesië behoorende personen.
(2) Wanneer het van Regeeringswege gewenscht wordt geacht in eenig landschap, ten behoeve van de overheidstaak over grond te beschikken, zullen de noodige gronden

kosteloos door het Zelfbestuur ter beschikking van het Land worden gesteld, behoudens billijke schadeloosstelling aan rechthebbenden.

(3) Indien de gronden benoodigd zijn voor van Landswege te drijven ondernemingen van landbouw, boschbedrijf of dergelijke, zal door den Gouverneur-Generaal een regeling worden getroffen aangaande het bedrag der aan het landschap toekomende baten.

(4) Zoodra de in het tweede lid van dit art. bedoelde gronden van Landswege niet meer benoodigd zijn, worden ze weder ter beschikking van het Zelfbestuur gesteld.

BOSCHWEZEN

17. Behoudens het in lid 3 van het vorige art. bepaalde en behoudens mogelijke tusschen Land en Zelfbestuur terzake van boschexploitatie te maken overeenkomsten, bepaalt de bevoegdheid van het Land ten aanzien van de in het landschap gelegen bosschen zich tot het geven van regelen inzake beheer en beschikking over die bosschen door het Zelfbestuur.

MIJNBOUW

18. (1) Het recht van zelfbestuur strekt zich niet uit tot het opsporen en ontginnen van delfstoffen genoemd in art. 1 der Indische Mijnwet, het verleenen van het recht daartoe en het uitvaardigen van verordeningen, bepalingen en voorschriften, welke op zoodanige opsporing en ontginning betrekking hebben.

(2) Bij opsporingen en ontginningen, welke het Land doet plaats hebben, hetzij door deze zelf te ondernemen, hetzij door daartoe een overeenkomst aan te gaan, dan wel in den vorm van een gemengd bedrijf, wordt in elk geval afzonderlijk door den Gouverneur-Generaal geregeld hoeveel van de door het Land ontvangen baten aan het landschap zal worden toegekend, waarbij rekening zal worden gehouden met de behoeften van het landschap.

(3) Indien opsporingen en ontginningen plaats hebben krachtens een door het Land verleende vergunning of concessie, wordt de helft van de door het Land verkregen baten aan de landschapskas afgestaan, uitgezonderd in de residentie Atjeh en Onderhoorigheden, waar het aandeel van het landschap als van ouds 4/10 (vier tiende) deel blijft bedragen.

BELASTINGEN

19. (1) Het recht tot het heffen van belastingen van welken aard ook, daaronder begrepen het invoeren van pachten en monopoliën, berust bij het Land, voorzoover de Gouverneur-Generaal van oordeel is, dat zulks het geval dient te zijn ; met toestemming van den Gouverneur-Generaal kunnen door het Zelfbestuur ten bate van de landschapskas belastingen worden geheven.

(2) Het Zelfbestuur zal ten aanzien van het doen opbrengen van geldelijke belastingen en het doen verrichten van persoonlijke diensten binnen de dienaangaande gestelde grenzen zooveel mogelijk handelen in dien zin, dat zijne onderhoorigen aan dezelfde verplichtingen worden onderworpen, als de overige Inlandsche bevolking in de betrokken residentie.

LANDSCHAPSKAS

20. (1) Alle landschapsinkomsten, daaronder begrepen die uit vergunningen en concessiën, de opbrengst der belastingen en door het Land verschuldigde schadeloosstellingen wegens vroeger overgenomen rechten, worden gestort in de landschapskas, welke wordt beheerd overeenkomstig de in of krachtens deze regelen gegeven voorschriften.

(2) Jaarlijks wordt door het Zelfbestuur eene begrooting van middelen en uitgaven van het landschap vastgesteld.

(3) De noodige voorschriften voor de uitvoering van lid 2 van dit art., zoomede voor de inrichting der begrooting, worden door of vanwege den Gouverneur gegeven.

(4) De begrooting treedt niet in werking dan nadat zij door den Resident is goedgekeurd.

(5) De in de leden 3 en 4 van dit art. opgenomen bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op wijzigingen van de begrooting, waartoe niet bij de begrooting zelve machtiging is verleend.

(6) Uitgaven buiten of boven de begrooting mogen niet plaats vinden dan in dringende gevallen, overeenkomstig door of vanwege den Gouverneur te stellen regelen.

(7) Op het landschap rust de verplichting om de in het middelijk of onmiddelijk belang van het landschap door het Land gedane uitgaven te restitueeren. Het restitutiebedrag wordt met inachtneming van de algemeene aanwijzingen van den Directeur van Binnenlandsch Bestuur periodiek door den Gouverneur vastgesteld.

(8) Jaarlijks wordt door het Zelfbestuur een, de begrooting zooveel mogelijk op den voet volgende, rekening van ontvangsten en uitgaven opgemaakt.

(9) De Resident stelt het slot der rekening vast.

(10) Het beheer der geldmiddelen van het landschap wordt overigens gevoerd en ingericht overeenkomstig door of vanwege den Gouverneur vast te stellen regelen.

(Algemeene beheersregelen voor landschapskassen, Bb. 9909 jo 10633, toelichtingen in Bb. 9994 ; wenschelijkheid van toepassing dezer regelen in zelfbest. gebied met lange overeenkomst, Bb. 9993 ; zie verder Bb. 10499, 10592, 10592a voor terugbetaling Gvt-uitgaven, subsidies enz. door zelfbest. landschappen : vorming kasfonds, reservefonds, belegging landschapsgelden, in Bb. 7841, 8763, 11041.)

GEMEENSCHAPPELIJKE KAS

21. (1) De Gouverneur kan, nadat met de betrokken Zelfbesturen terzake overleg is gepleegd, bepalen, dat een groep van twee of meer binnen een residentie gelegen landschappen een gemeenschappelijke kas heeft, met gemeenschappelijke middelen en uitgaven.

(2) Het in het vorige art. ten aanzien van de landschaps-

kassen bepaalde is voor een gemeenschappelijke kas van overeenkomstige toepassing.
(3) Vorderingen, dagvaardingen en alle andere exploiten tot betaling van vorderingen ten laste van een gemeenschappelijke kas, worden gedaan aan den persoon of ter woonplaats van den Europeesche bestuursambtenaar, tot wiens gebied al de betrokken landschappen behooren, of ter plaatse waar hij kantoor houdt.

SAMENWERKING VAN LANDSCHAPPEN

22. (1) Indien de Zelfbesturen van twee of meer binnen een residentie gelegen landschappen of landschapsgroepen zulks wenschen, kunnen zij ter volbrenging hunner taak samenwerken. Voorzoover noodig worden door den Gouverneur te dier zake regelen gegeven.
(2) Wordt op den voet van het vorige lid door twee of meer landschappen of landschapsgroepen een deel hunner middelen afgezonderd ter behartiging van gemeenschappelijke belangen, dan zijn voor een aldus ontstaan gezamenlijk vermogen de voorschriften van de art. 20 en 21 van overeenkomstige toepassing. In zulk een geval regelt de Resident het verband van de afzonderlijke vermogens, lasten en middelen der landschappen of landschapsgroepen tot de gezamenlijke.

Bijlage 1 bedoeld in art. 7, lid 3 ad c van de
„ZELFBESTUURSREGELEN 1938"

Bijlage 2 bedoeld in art. 7, lid 3 ad d van de
„ZELFBESTUURSREGELEN 1938"

	Groepen van personen in art. 7, lid 3 ad d van de „Zelfbestuursregelen 1938" aangeduid met :			
	a Europeanen	b Vr. Oosterlingen, enz.	c Inl. Landsdienaren, enz.	d Contractarbeiders
Overheidstaak				

Bijlage 3 bedoeld in art. 9, lid 2 van de
„ZELFBESTUURSREGELEN 1938"

a. Landsverdediging en al wat daarmede rechtstreeks samenhangt.
b. Verleening van zeebrieven, scheepspassen en andere scheepspapieren.
c. Verbodsbepalingen inzake slavernij en pandelingschap.
d. Bestrijding van den zoogenaamden handel in vrouwen en kinderen.
e. Beteugeling van de verspreiding van ontuchtige uitgaven.
f. Auteursrecht.
g. Bescherming van den industrieëlen eigendom.
h. Voortbrenging, verspreiding en verbruik van opium en andere verdoovende of aanverwante middelen.
i. Luchtvaart.

j. Het zeescheepvaartregiem.
k. Havenpolitie en haven beheer.
l. Kustverlichting, bebakening, loodswezen, zoomede al wat verder samenhangt met beveiliging en regeling van de scheepvaart.
m. Nederlandsch onderdaanschap.
n. Instelling van ridderorden en aanneming van vreemde ordeteekeningen, titels, rangen of waardigheden.
o. Ontzegging van het verblijf in Indonesië of een deel daarvan en aanwijzing van een verblijfplaats in Indonesië in het belang der openbare rust en orde.
p. Regelingen inzake het reizen.
q. Regelingen inzake het recht van vereeniging en vergadering en de beperking daarvan.
r. Toezicht op de drukpers.
s. Vervaardiging, vervoer (waaronder begrepen in- en uitvoer) en bezit van vuurwapens, munitie, vuurwerk en (andere) ontplofbare stoffen alsmede handel in die art.
t. Voorkoming en bestrijding van ziekten van menschen, dieren en planten, voor zoover van besmettelijken of epidemischen (epizoötischen) aard.
u. Wettige betaalmiddelen.
v. Arbeidswetgeving, waarin begrepen het veiligheidstoezicht.
w. Venduwezen.
x. Het onttrekken van water aan den bodem op een grootere diepte dan 15 meter [1].
y. Spoor- en tramwezen [1].
z. Transportkabels [1].
aa. Aanleg en gebruik van leidingen voor het overbrengen van electrische kracht [1].
bb. Opsporing en ontginning van waterkrachten voorzoover het gebruik van een bruto-vermogen van meer dan 100 theoretische paardenkrachten betreffende, zoomede bij een ge-

[1] Vergunningen en concessies worden niet verleend, voordat het Zelfbestuur terzake is gehoord.

ringer vermogen voorzoover de kracht niet uitsluitend ten eigen behoeve wordt benut [2].

cc. Telegrafie (radiografie) en telefonie (radiofonie), behoudens verbindingen in het belang van de bestuursvoering in het landschap, voorzoover de aanleg en exploitatie daarvan onder toezicht van het Land a.h. Zelfbest. worden overgelaten [1].

dd. Bedrijfsreglementeering, regelingen op het gebied van in- en uitvoer en productie van handelsartikelen en voorts alle soortgelijke maatregelen waarbij de belangen van Indonesië als geheel betrokken zijn.

ee. Filmcensuur.

De volgende 2 rubrieken zijn bij S. 39-671 toegevoegd:
Onderwerpen verband houdende met een toestand van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden, ter beoordeeling v.d. Gouverneur-Generaal. Luchtbescherming.

Bijlage 4 bedoeld in art. 9, lid 2 van de
„ZELFBESTUURSREGELEN 1938"

Ten derde: Te bepalen:

a. dat de bij art. 2 van dit besluit vastgestelde regelen kunnen worden aangehaald als „Zelfbestuusregelen 1938";

b. dat tot een door den Gouv.-Gen. voor elk gewest (c.q. elke residentie) afzonderlijk te bepalen tijdstip, het in art. 17 der „Zelfbestuursregelen 1927" (S. No 190) bepaalde van kracht blijft en de voorschriften in de art. 12 en 13 der bij art. 2 van dit besluit vastgestelde „Zelfbestuursregelen 1938" buiten werking blijven;

1 Vergunningen en concessies worden niet verleend, voordat het Zelfbestuur terzake is gehoord.

2 Bij ontginning van Landswege kan aan het landschap een uitkeering worden gedaan; bij ontginning door derden ontvangt het landschap de helft van de overheidsbaten.

iwg. voor Z.O. afd. v. Borneo 1 Jan. '39, S. 38-685 ; Molukken 1 Mei '39, S. 39-143 ; Westerafd. v. Borneo 1 Juli '39, S..39-295 ; Celebes en onderh. 1 Febr. '40, S. 39-727 ; Menado 1 Juli '40, S. 40-238 ; Oostk. v. Sumatra, en Bali en Lombok, 1 Mei '41, Timor en onderh. 1 Juli '41, S. 41-126.

c. dat in de residentie Oostkust v. Sumatra, Atjeh en onderh. en Z. en O. Afd v. Borneo de werklieden, bedoeld bij art. 2 van de ord. in S. 1911 No 540, zooals sedertdien gewijzigd en aangevuld, tot een door den Gouv.-Gen. te bepalen tijdstip landsonderhoorigen blijven ;

d. dat de op den voet van art. 16, lid 1 der „Zelfbest. regelen 1927" uitgevaardigde, op zelfbestuursonderhoorigen toepasselijke keuren en reglementen van politie voor de zelfbestuursonderhoorigen van kracht blijven, totdat de daarin geregelde materie voor hen door den betrokken Zelfbesturen zal zijn geregeld.

Ten vierde : Enz.

Ten vijfde : Enz.

Ten zesde : Te bepalen, dat de art. 1 tot en met 3 van dit besluit in werking treden met ingang van 1 Jan. 1939.

Lampiran No 2

STAATSBLAD
VAN NEDERLANDSCH-INDIË
1946 No 17

BORNEO. GROOTE OOST
Voorloopige voorzieningen met betrekking tot de bestuursvoering in de gewesten Borneo en de Groote Oost.

IN NAAM DER KONINGIN!

DE LUITENANT-GOUVERNEUR-GENERAAL VAN NEDERLANDSCH-INDIE ;

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut !

Doet te weten :

Dat Hij eenige voorloopige voorzieningen willende treffen met betrekking tot de bestuursvoering in de gewesten Borneo en de Groote Oost, zulks in afwachting van nadere regelingen in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen ;

In overeenstemming met Raad van Departementshoofden ;

Heeft goed gevonden en verstaan :

ARTIKEL 1

(1) Voor daartoe door den Gouverneur-Generaal aan te wijzen gebieden, niet behoorende tot het territoir van zelfbesturende landschappen, kan, in afwachting van nadere voorzieningen, aan

daartoe aan te wijzen overheidsorganen de geheele of gedeeltelijke overheidsbevoegdheid worden toegekend, welke in landschappen, waarop de Zelfbestuursregelen van 1938 van toepassing zijn, bij het zelfbestuur berust, zullende in dat geval het betrokken gebied een rechtspersoon zijn van denzelfden aard als een zelfbesturend landschap.

(2) De overheidsorganen, aan welke op grond van het vorige lid de daar bedoelde bevoegdheid wordt toegekend, worden verder in dit artikel als zelfbesturen aangeduid, terwijl de rechtspersonen, welke op grond van het vorige lid worden gevormd, verder in dit artikel als zelfbesturende landschappen worden aangeduid.

(3) De Gouverneur-Generaal zal, ten aanzien van die zelfbesturen welke daarmede instemmen :

a. daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden, taken en bemoeiingen, waarvan de uitoefening, krachtens de bestaande taakafbakening, aan het Land of zijne ambtenaren is voorbehouden, overdragen aan de zelfbesturen ;

b. bestaande voorschriften, welke inhouden dat op regelingen en daden van zelfbesturen bewilliging van Landswege moet worden verkregen, buiten werking kunnen stellen, dan wel in dier voege kunnen wijzigen, dat de verplichting tot het vragen van bewilliging wordt vervangen door een verplichting tot het vooraf raadplegen van de betrokken landsorganen.

(4) De regeling van de financieele verhouding tusschen de Centrale overheid en de eigenlijk gezegde zelfbesturende landschappen, zal voorloopig tot richtsnoer strekken, behoudens dat in gevallen, waarin zulks raadzaam is te achten, de Gouverneur-Generaal die verhouding aanstonds op tijdelijken voet ten gunste van de zelfbesturende landschappen in den zin van het tweede lid zal wijzigen.

(5) De Directeur van Binnenlandsch Bestuur wordt gemachtigd om, namens den Gouverneur-Generaal, beschikkingen te

nemen, strekkende tot uitvoering van het bepaalde in de leden (3) en (4), met dien verstande dat de zelfbesturen zich desgewenscht in deze steeds tot den Gouverneur-Generaal kunnen wenden, ook om herziening of aanvulling van beschikkingen van genoemd Departementshoofd voor te stellen.

ARTIKEL 2

(1) Voor daartoe door den Gouverneur-Generaal aan te wijzen gebieden, kan, in afwachting van andere regelingen, aan bij die aanwijzing mede aangeduide functionarissen of colleges van functionarissen, die bestuurs- en regelingsbevoegdheid worden toegekend, welke krachtens de bestaande wetgeving berust bij de besturen van groepsgemeenschappen, dan wel stadsgemeenten of gebiedsdeelen met eigen geldmiddelen.

(2) Het betrokken gebiedsdeel is alsdan, ook indien het tevoren nog geen zelfstandige gemeenschap was, een rechtspersoon van denzelfden aard als een groepsgemeenschap, stadsgemeente of locaal ressort.

(3) Bij het bestuur over de in de leden (1) en (2) van dit artikel bedoelde gebieden, wordt de bestaande wetgeving inzake groepsgemeenschappen, stadsgemeenten of locale ressorten, voor zoover mogelijk als richtsnoer genomen, met dien verstande, dat afwijkingen, welke door de omstandigheden noodig of raadzaam zijn, het onderwerp zullen uitmaken van geregeld overleg tusschen het bestuur der betrokken gemeenschap en den resident en dat indien omtrent eenig punt verschil van meening mocht rijzen, hetwelk niet door overleg is op te lossen, terzake de beslissing van den Gouverneur-Generaal zal worden ingeroepen.

ARTIKEL 3

(1) Bevoegdheden, taken en bemoeiingen, welke krachtens de bestaande wetgeving moeten worden uitgeoefend door ambtenaren, behoorende tot bestuurskorpsen van het Land, kunnen,

voor zoover zij niet door toepassing van het voorgaande overgaan op daarbij reeds aangeduid gezag, door den Directeur van Binnenlandsch Bestuur worden overgedragen op andere functionarissen of andere organen van het Land dan wel van zelfbesturende landschappen of autonome gemeenschappen waaronder begrepen de op den voet van artikelen 1 en 2 ingestelde autonome gebiedsdeelen.

(2) Alvorens overdrachten, als in lid (1) bedoeld, te bewerkstelligen, pleegt de Directeur van Binnenlandsch Bestuur overleg met de daarbij betrokken departementshoofden, zelfbesturen en besturen van autonome gemeenschappen.

(3) In verband met het bepaalde bij het eerste lid van dit artikel is de Directeur van Binnenlandsch Bestuur bevoegd om ambten bij den bestuursdienst op te heffen en in te stellen, alsmede om wijziging te brengen in administratieve bestuursressorten, voor zoover die wijzigingsbevoegdheid niet reeds berust bij residenten en de wijzigingen niet leiden tot verandering van het territoir van een rechtsgemeenschap.

ARTIKEL 4

Wanneer de toepassing van het in deze regeling bepaalde, zulks raadzaam maakt kunnen aan de organen, welke taken geheel of gedeeltelijk overnemen, steun en voorlichting worden verschaft door leden van de ambtelijke bestuurskorpsen aan te stellen tot bestuursadviseur.

ARTIKEL 5

Deze ordonnantie is voorloopig alleen van toepassing op de gewesten Borneo en de Groote Oost, doch kan door den Gouverneur-Generaal van toepassing worden verklaard op andere gebieden, en treedt in werking op door den Gouverneur-Generaal voor alle residenties, dan wel voor onderdeelen van residenties, te bepalen tijdstippen.

En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië worden geplaatst.

Gedaan te Batavia, den 13den Februari 1946

H. J. van Mook

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS

E. O. van Boetzelaer

Uitgegeven den 13den Februari 1946

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS

E. O. van Boetzelaer

(Besluit van den Luitenant-Gouverneur-Generaal van 13 Februari 1946 No 3)

Lampiran No 3

STAATSBLAD
VAN NEDERLANDSCH-INDIË
1946 No 18

ZELFBESTUREN. BORNEO.
GROOTE OOST.
Voorloopige voorziening met betrekking tot de bestuursvoering in de zelfbesturende landschappen in de gewesten Borneo en de Groote Oost.

Besluit van den Luitenant-Gouverneur-Generaal van 14 Februari 1946 No 1.

Gelezen: enz.

Overwegende, dat het gewenscht is eenige voorloopige voorzieningen te treffen met betrekking tot de bestuursvoering in de zelfbesturende landschappen in de gewesten Borneo en de Groote Oost, zulks in afwachting van nadere regelingen in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen ;

Gelet op de met de Zelfbesturen in de gewesten Borneo en de Groote Oost gesloten politieke contracten en de Zelfbestuursregelen 1938 ;

Den Raad van Departementshoofden gehoord (Vergadering van 8 Februari 1946) ;

Is goedgevonden en verstaan :

ARTIKEL 1

(1) In zelfbesturende landschappen wordt, in afwachting van een nadere regeling van de verhouding van deze landschappen

tot de centrale overheid, het bestuur gevoerd met inachtneming van de politieke contracten en de Zelfbestuursregelen 1938, behoudens het bepaalde in de volgende leden van dit artikel.

(2) De Gouverneur-Generaal zal, ten aanzien van die zelfbesturen welke daarmede instemmen :

a. daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden, taken en bemoeiingen, waarvan de uitoefening krachtens de bestaande taakafbakening, aan het Land of zijne ambtenaren is voorbehouden, overdragen aan de zelfbesturen ;

b. bestaande voorschriften, welke inhouden dat op regelingen en daden van zelfbesturen bewilliging van Landswege moet worden verkregen, buiten werking kunnen stellen, dan wel in dier voege kunnen wijzigen, dat de verplichting tot het vragen van bewilliging wordt vervangen door een verplichting tot het vooraf raadplegen van de betrokken landsorganen.

(3) De regeling van de financieele verhouding tusschen de centrale overheid en de zelfbesturende landschappen blijft voorloopig richtsnoer, behoudens dat in gevallen, waarin zulks raadzaam is te achten, de Gouverneur-Generaal die verhouding aanstonds op tijdelijken voet ten gunste van de landschappen zal wijzigen.

(4) De Directeur van Binnenlandsch Bestuur wordt gemachtigd, om namens den Gouverneur-Generaal beschikkingen te nemen, strekkende tot uitvoering van het bepaalde in de leden (2) en (3), met dien verstande, dat de zelfbesturen zich desgewenscht in deze steeds tot den Gouverneur-Generaal kunnen wenden, ook om herziening of aanvulling van beschikking van genoemd Departemenshoofd voor te stellen.

(5) De Directeur van Binnenlandsch Bestuur is bevoegd om daar, waar de omstandigheden daartoe leiden, aan zelfbesturende landschappen steun en voorlichting te verschaffen door de aanstelling van bestuursadviseurs.

ARTIKEL 2

Dit besluit is voorloopig alleen van toepassing op de gewesten Borneo en de Groote Oost.

Uittreksel : enz.

Ter ordonnantie van den Luitenant-Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Uitgegeven den 15den Februari 1946

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Lampiran No 4

STAATSBLAD
VAN NEDERLANDSCH-INDIË
1946 No 27

ZELFBESTUREN. BORNEO.
GROOTE OOST.
Regelingen ten behoeve van de zelfbesturende landschappen in Borneo en de Groote Oost in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Besluit van den Luitenant-Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie van 9 April 1946 No 3.

Gelezen : enz.

Gelet : enz.

Is goedgevonden en verstaan :

Ten behoeve van de zelfbesturende landschappen in Borneo en de Groote Oost, wier besturen van onderstaande regeling gebruik wenschten te maken, het volgende te bepalen :

I. *a.* Behalve adviseerende raden, als bedoeld in artikel 3 (3) van de „Zelfbestuursregelen 1938" kunnen door de zelfbesturen ook wetgevende en medewetgevende raden worden ingesteld, hetzij door een zelfbestuur apart voor het betrokken landschap, hetzij door eenige zelfbesturen tezamen voor de alsdan ten deze samenwerkende landschappen.
b. Aan de op den voet van I*a* gevormde raden kunnen door het betrokken zelfbestuur of de betrokken zelfbesturen bevoegdheden worden overgedragen o.m. de bevoegdheid om het budgetrecht, zoomede de geheele of gedeeltelijke

wetgevende bevoegdheid, hetzij zelf uit te oefenen, hetzij tezamen met het zelfbestuur, de zelfbesturen, dan wel een voor dit doel aan te wijzen gemachtigde van de betrokken zelfbesturen. Mede kan aan de raden het recht worden toegekend de belangen van het landschap of de landschappen en de ingezetenen bij den Chief Conica dan wel bij den Gouverneur-Generaal voor te staan.

c. Samenwerking van zelfbesturen als hier bedoeld, kan doch behoeft niet gepaard te gaan met samensmelting der begrootingen ; daarnevens is de samenvoeging der vermogens eveneens facultatief.

d. Bij elk besluit tot samenwerking wordt de financieele verhouding tusschen de onderscheidene landschappen duidelijk geregeld.

II. *a.* Voor het gebied van een binnen een zelfbesturend landschap gelegen stad kan door het betrokken zelfbestuur een stadsgemeente worden ingesteld.

b. Het bestuur en de regeling der huishouding worden alsdan opgedragen aan een stadsgemeenteraad, welks overheidsbevoegdheid zich niet zal uitstrekken tot zaken, liggende buiten de competentie van stadsgemeenteraden in rechtstreeks bestuurd gebied, doch aan welke, binnen bedoelde grenzen, volledige overheidsrechten kunnen worden toegekend, ook ten aanzien van de personen, welke in de regelingen van de verhouding tusschen het Land en de zelfbesturende landschappen zijn aangeduid als „landsonderhoorigen".

c. Bij de besluiten tot instelling van stadsgemeenten, bij de bepaling harer competentie, alsmede bij de uit te vaardigen kiesregelingen wordt er voor zorg gedragen :

1. dat aan personen, behoorende tot de groep der „landsonderhoorigen" een mate van medezeggenschap wordt toegekend, welke in overeenstemming is met de beteekenis dier groep en hunne belangen in het betrokken gebied ;

2. dat het toezicht op de stadsgemeente afdoende wordt geregeld, zullende voor dit toezicht desgewenscht gebruik kunnen worden gemaakt van organen van het Land.

III. Alle overige regelingen, benoodigd voor verwezenlijking van de sub I en II geopende mogelijkheden worden van zelfbestuurswege getroffen.

IV. *a.* Organieke regelingen, gebaseerd op het bepaalde sub I, II en III, behoeven om te werken de goedkeuring van den betrokken CONICA.

b. Regelingen als hierboven sub *a* bedoeld, kunnen worden geschorst of vernietigd door den Directeur van Binnenlandsch Bestuur, met dien verstande, dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het algemeen belang of indien de regeling het gelaten recht van zelfbestuur overschrijdt en dat schorsing alleen plaats heeft, indien het vermoeden bestaat dat vernietiging noodig zal zijn.

Uittreksel : enz.

Ter ordonnantie van den Directeur van Justitie, bij afwezigheid van den Luitenant-Gouverneur-Generaal, belast met het dagelijksch beleid der zaken

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Uitgegeven den 11den April 1946

DE WD 1e GOUVERNEMENTS SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Lampiran No 5

STAATSBLAD INDONESIA TIMUR
1950 No 5

Undang-undang tanggal 19 Desember 1949, tentang pembentukan Komisariat-komisariat Negara

PRESIDEN INDONESIA TIMUR,

Menimbang, bahwa pembentukan Komisariat-komisariat Negara dan hal mempertanggungkan kekuasaan-kekuasaan Residen pada pemerintah-pemerintah Daerah dan Komisaris-komisaris Negara perlu diatur dengan undang-undang. Dengan persetudjuan Badan Perwakilan Sementara :
Telah berkenan menetapkan undang-undang jang berikut :

PASAL 1

Pembagian Negara Indonesia Timur atas Keresidenan-keresidenan dihapuskan.

PASAL 2

Daerah Negara Indonesia Timur dibagi mendjadi tiga Komisariat-Komisariat Negara, jaitu :

I. Komisariat Negara Utara, jang melingkungi Daerah-daerah : Minahasa, Sangihe dan Talaud, Selebes Utara, Selebes Tengah dan Maluku Utara.

II. Komisariat Negara Tengah, jang melingkungi Keresidenan Selebes Selatan jang telah dihapuskan dan Daerah Maluku Selatan.

III. Komisariat Negara Selatan, jang melingkungi Daerah-daerah : Bali, Lombok, Sumbawa, Sumba, Flores dan „Timor dan Pulau-pulaunja".

PASAL 3

1. Dalam tiap-tiap Komisariat Presiden mengangkat seorang Komisaris Negara.
2. Presiden menundjuk Daerah-daerah, dimana Komisaris Negara itu melaksanakan tugasnja dengan bantuan seorang utusan.
3. Presiden mengangkat utusan-utusan Komisaris.
4. Presiden menetapkan instruksi-instruksi untuk Komisaris-komisaris Negara dan utusan-utusannja.

PASAL 4

1. Dengan verordening Presiden dapat ditetapkan, bahwa untuk seluruh daerah Negara, ataupun untuk bagian-bagiannja, pengawasan atas pengadilan bumiputera atau pengadilan Zelfbestuur dipertanggungkan kepada badan-badan pengadilan Negara.
2. Selama verordening Presiden, jang sedemikian itu belum diselenggarakan, maka pengawasan ini dipertanggungkan pada Komisaris-komisaris Negara dengan mengetjualikan pengawasan atas pengadilan Zelfbestuur dalam Daerah Bali, jang buat sementara dibebankan pada suatu badan jang ditundjuk oleh Dewan Radja-radja.

PASAL 5

1. Dengan tidak mengurangi jang ditetapkan dalam pasal jang diatas ini maka dengan verordening Presiden, kekuasaan-kekuasaan, tugas dan tjampur tangan, jang menurut peraturan-peraturan undang-undang dan tata usaha jang ada dilaksanakan oleh Residen, buat sepandjang halnja tidak dibebankan kepada seorang menteri, dipertanggungkan :
   I. sekadar jang sebagian besar bersifat mengawasi kepada Komisaris-komisaris Negara ;
   II. sekadar jang mempunjai sifat-sifat lainnja kepada badan-badan Daerah jang berikut :

a. Buat jang mengenai Daerah-daerah, jang seluruhnja terdiri dari landschap-landschap (Zelfbestuur), kepada Badan Pemerintah Harian, atau djika Badan ini tidak ada, kepada Dewan Radja-radja.

b. Buat jang mengenai Daerah-daerah, jang seluruhnja terdiri dari persekutuan-persekutuan jang dibentuk menurut pasal 1 dari ordonansi tanggal 13 Februari 1946 (Staatsblad Hindia Belanda No 17) kepada Madjelis Gecommitteerden.

c. Buat jang mengenai Daerah :
   1. Maluku Utara, kepada Dewan Radja-radja,
   2. Selebes Utara, kepada Dewan Keperintahan,
   3. Selebes Selatan, kepada Madjelis Harian.

2. Penglaksanaan sehari-hari dari kekuasaan-kekuasaan tugas-tugas dan tjampur tangan jang dimaksudkan dalam ajat diatas sub II, dipertanggungkan kepada Ketua dari Madjelis-madjelis ini.

PASAL 6

Menjimpang dari jang ditetapkan pada pasal 5, maka kekuasaan-kekuasaan tugas-tugas dan tjampur tangan jang dimaksudkan dalam ajat pertama sub II dari pasal tersebut untuk Daerah Sumba dan daerah-daerah jang belum termasuk dalam hubungan Daerah, dibebankan kepada Komisaris-komisaris Negara.

PASAL 7

1. Terhadap kewadjiban-kewadjiban Negara jang dipertanggungkan itu, maka badan-badan Daerah jang bersangkutan itu, dibawahkan oleh Komisaris Negara.
2. Komisaris Negara itu dibawahkan oleh sekalian Menteri.
3. Ia diwadjibkan menurut petundjuk-petundjuk dari Menteri-menteri, pun djika petundjuk-petundjuk ini mengenai kekuasaan-kekuasaan undang-undang.

PASAL 8

Undang-undang ini berlaku mulai pada hari pengumumannja dan mendapat kekuatan kembali terhitung mulai tanggal 1 Oktober 1949.

Menitahkan, agar undang-undang ini dimuat dalam Staatsblad Indonesia Timur.

Termaktub di Makassar, tanggal 19 Desember 1949

PRESIDEN INDONESIA TIMUR
Tjokorde Gde Rake Sukawati

PERDANA MENTERI a.i.
Mr Dr Ch. R. S. Soumokil

MENTERI DALAM NEGERI a.i.
Mr S. Binol

Diumumkan di Makassar, tanggal 20 Djanuari 1950

MENTERI DJUSTISI
Mr Dr Ch. R. S. Soumokil

Lampiran No 6

STAATSBLAD INDONESIA TIMUR
1950 No 6

PERATURAN PRESIDEN INDONESIA TIMUR

tanggal 23 Desember 1949 No 12/Prv./49, memuat mempertanggungkan kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampurtangan jang menurut undang-undang telah ada dilaksanakan oleh Residen-residen kepada Menteri-menteri. Pemerintah-pemerintah Daerah dan Komisaris-komisaris Negara.

PRESIDEN INDONESIA TIMUR,

Menimbang, bahwa berhubung dengan penghapusan Keresidenan-keresidenan dan pembentukan Komisariat-komisariat Negara, maka kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur-tangan jang menurut undang-undang jang telah ada dilaksanakan oleh Residen-residen sekadar tidak dibebankan kepada Menteri-menteri atau Pemerintah Negara Indonesia Timur harus dipertanggungkan kepada Pemerintah-pemerintah Daerah, sedang kekuasaan-kekuasaan jang sebagian besar bersifat mengawasi, harus dipertanggungkan kepada Komisaris-komisaris Negara.

Memperhatikan pasal 5 dari Undang-undang tanggal 19 Desember 1949.

Telah berkenan menetapkan Peraturan Presiden jang berikut :

PASAL 1

1. Kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur-tangan Residen jang berikut ini dipertanggungkan kepada *Komisaris-komisaris Negara :*
   a. kekuasaan-kekuasaan jang tersebut dalam pasal 10 ajat

1, 3 dan 4 dari „Peraturan Swapradja 1938", demikian djuga jang tersebut dalam pasal 10 ajat 1, 3 dan 4 dari „kontrak-kontrak pandjang" jang dibuat dengan lanskap-lanskap Sumbawa dan Bima (Stbl. 1939 No 613), sebagai djuga ketentuan-ketentuan jang sesuai dengan itu dari kontrak jang dibuat dengan lanskap „Dompu".

b. kekuasaan-kekuasaan untuk mengawasi dari Residen jang tersebut dalam peraturan-peraturan, undang-undang dan tata-usaha jang lainnja.

a. dan *b.* buat jang mengenai federasi-federasi Swapradja-swapradja (Daerah) dengan pengertian bahwa dalam Swapradja-swapradja termasuk djuga Swapradja-swapradja bentukan baru.

PASAL 2

1. Kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur-tangan Residen jang berikut ini dipertanggungkan kepada *Menteri Djustisi :*

   kekuasaan-kekuasaan jang tersebut dalam pasal 5 ajat 1 dan 2, 13 ajat 2, 19, 22, 72 dan 76 dari ordonansi atas pengadilan Bumi-Putera (Stbl. 1932 No 80) seperti diubah dan ditambah kemudian.

2. Kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampur-tangan Residen jang berikut ini dipertanggungkan kepada *Pemerintah Indonesia Timur :*

   a. kekuasaan-kekuasaan, tersebut dalam pasal-pasal 11 ajat 1, 20 ajat-ajat 4, 5 dan 9 dari „Peraturan Swapradja 1938" (Stbl. 1938 No 529) dan ketentuan-ketentuan jang sesuai dengan itu dari „kontrak-kontrak pandjang" jang dibuat dengan lanskap-lanskap Sumbawa, Dompu dan Bima ;

   b. kekuasaan-kekuasaan Residen tersebut dalam bab-bab II dan VI dari „Peraturan Umum tentang pengurusan dan pertanggung-djawab keuangan dan milik-milik Swapradja di Indonesia Timur", jang ditetapkan dengan beslit

Algemeene Regeeringscommissaris untuk Borneo dan Timur Besar tertanggal 27 September 1946 No ARC/10/1/2 ;

c. kekuasaan-kekuasaan Residen tersebut sub IV dari beslit Gubernemen tertanggal 9 April 1946 (Staatsblad Indonesia No 27 jo 69) ;

d. kekuasaan-kekuasaan tersebut dalam pasal-pasal 5 dan 6 ajat 1 dari „Peraturan Swapradja 1938" ;

a. dan *b.* sekadar berkenaan dengan federasi-federasi dari lanskap-lanskap cq daerah-daerah.

c. dan *d.* sekadar berkenaan dengan masing-masing lanskap dan federasi-federasi dari lanskap cq daerah-daerah, dengan pengertian, bahwa dalam lanskap-lanskap djuga termasuk lanskap-lanskap bentukan baru.

PASAL 3

Dengan tidak mengurangi apa jang ditentukan dalam pasal-pasal 4, 5 ajat pertama dan 6 dari Undang-undang tanggal 19 Desember 1949 maka kekuasaan-kekuasaan, tugas-tugas dan tjampurtangan dari Residen-residen, jang tersebut dalam ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan dan peraturan-peraturan tata-usaha, lain dari pada jang tersebut dalam pasal 1 dan 2, masing-masing untuk wilajah Daerah sendiri-sendiri dipertanggungkan kepada Badan-badan Daerah jang dimaksudkan dalam pasal 5 ajat 1 sub II dari undang-undang ini.

PASAL 4

Peraturan ini berlaku mulai hari pengumumannja dan mendapat kekuatan kembali terhitung mulai 1 Oktober 1949.

Menitahkan, supaja peraturan ini dimuat dalam Staatsblad Indonesia Timur.

Termaktub di Makassar, 23 Desember 1949

PRESIDEN NEGARA INDONESIA TIMUR
Tjokorde Gde Rake Sukawati

Lampiran No 7

STAATSBLAD VAN INDONESIË
1949 No 115

ZELFBESTUREN. OOST-INDONESIË. Opheffing van de exterritorialiteit in de zelfbesturen gelegen binnen het gebied van de Negara Oost-Indonesië.

Besluit van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon in Indonesië van 5 Mei 1949 No 21.

Gelezen, enz. ;

Gelet op de met de zelfbesturen van Bima en Soembawa gesloten overeenkomsten (Staatsblad 1939 No 613) en op de Zelfbestuursregelen 1938 (Staatsblad No 529) ;

Is goedgevonden en verstaan :

Eerstelijk : Te bepalen dat, behoudens het bepaalde in artikel 2 en 3 van dit besluit, het gezag van de zelfbesturen gelegen binnen het gebied van de Staat Oost-Indonesië zich mede uitstrekt over de personen, die in de bescheiden, regelende de verhouding tussen het Land en de Zelfbesturen, als Landsonderhorigen worden aangeduid, onder voorwaarde, dat aan de evenbedoelde groep van personen een mate van medezeggenschap in het overheidsbeleid wordt toegekend, welke in overeenstemming is met de betekenis van deze groep en hun belangen in het betrokken gebied.

Ten Tweede : Te bepalen :

I. Ten aanzien van de rechtspraak, waaronder mede begre-

pen de taak en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie, strekt het overheidsgezag van het zelfbestuur zich voor wat betreft de in artikel 1 van dit besluit genoemde groep van personen, niet verder uit dan ten aanzien van evengenoemde groep van personen is bepaald in de artikelen 12 en 13 van de Zelfbestuursregelen 1938 en de daarmede overeenkomstige bepalingen in de politieke overeenkomsten.

II. Met betrekking tot het privaat- en strafrecht voor evenbedoelde groep van personen blijft het geldend recht van kracht en blijft de bevoegdheid tot het geven van regelen berusten bij het Land en de Staat, met dien verstande, dat het Zelfbestuur bevoegd is regelingen te treffen op punten waaromtrent niet is voorzien in regelingen van Land of Staat.

III. Het bepaalde in het voorgaande lid laat onverkort het ingevolge het bepaalde in artikel 1 aan de Zelfbesturen toegekende gezag over Landsonderhorigen voor zover betrekking hebbende op aangelegenheden, welke behoren tot de bevoegdheid van autonome gemeenschappen als bedoeld in de zesde Hoofdstuk van de Indische Staatsregeling.

Ten derde : Te bepalen, dat door de Regering van Oost-Indonesië nader zal worden bepaald :

1e. in welke zelfbesturen c.q. federatiën van zelfbesturen de bepalingen van dit besluit van toepassing zullen zijn ;

2e. welke voorwaarden o.m. inzake de medezeggenschap van Landsonderhorigen in het overheidsbeleid van de betrokken zelfbesturen c.q. federatiën van zelfbesturen aan de toepassing van dit besluit zullen worden verbonden ;

3e. het tijdstip c.q. de tijdstippen, waarop de bepalingen van dit besluit in de zelfbesturen c.q. federatiën van zelfbesturen van toepassing zullen zijn,

onder bepaling, dat aan bedoelde bepalingen terugwerkende kracht kan worden verleend tot 1 Januari 1949.

Uittreksel, enz.

Ter ordonnantie van de Hoge Vertegenwoordiger
van de Kroon in Indonesië

DE WD ALGEMENE SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Uitgegeven de 10de Mei 1949

DE WD ALGEMENE SECRETARIS
E. O. van Boetzelaer

Lampiran No 8

STAATSBLAD INDONESIA TIMUR
1950 No 22

BESLIT Presiden Indonesia Timur tanggal 1 Pebruari 1950 No 28/PrB/50, jang memuat menjatakan peraturan-peraturan dari Beslit Wakil Agung Mahkota di Indonesia tanggal 5 Mei 1949 No 21 (Staatsblad Indonesia No 115).

PRESIDEN INDONESIA TIMUR,

Menimbang, bahwa Beslit Wakil Agung Mahkota di Indonesia tanggal 5 Mei 1949 No 21 (Staatsblad Indonesia No 115) perlu untuk dilaksanakan ;

TELAH MENJETUDJUI DAN BERKENAN:

Pertama: Menjatakan peraturan-peraturan dari Beslit Wakil Agung Mahkota di Indonesia tanggal 5 Mei 1949 No 21 (Staatsblad Indonesia No 115) itu berlaku bagi federasi-federasi Zelfbestuur-zelfbestuur (Daerah-daerah) jang disebut dibawah ini :

1. Sangihe dan Talaud ;
2. Sulawesi-Selatan ;
3. Bali ;
4. Sumbawa ;
5. Flores ;
6. Timur ;
7. Maluku-Utara.

Kedua : Menetapkan, bahwa :

a. pada penjusunan dewan-dewan daerah dan lanskap harus

diperhatikan, agar kepada golongan rakjat negeri jang dahulu diberikan sedjumlah kursi, sesuai dengan kedudukan golongan ini dan kepentingannja dalam daerah jang bersangkutan, jaitu menurut timbangan Menteri Urusan Dalam Negeri ;

b. pemerintah-pemerintah daerah dan lanskap harus memperhatikan, agar rakjat negeri jang dahulu itu tidak dikenai beban-beban jang lebih berat dari pada beban-beban rakjat lanskap ;

c. dalam perundingan bersama antara Negara Indonesia Timur dengan daerah atau lanskap jang bersangkutan, akan ditetapkan lebih landjut, atau dan dalam hal sedemikian, bahagian jang manakah dari padjak peralihan atau padjak penghasilan itu, karena alasan-alasan jang praktis akan dikenakan oleh Negara, dengan keterangan selandjutnja, bahwa peraturan-peraturan jang sedemikian itu akan harus dilakukan untuk segala lanskap jang asli dan lanskap bentukan baru dan daerah-daerah jang tersusun dari padanja.

Ketiga : Menetapkan, bahwa :

a. selama dalam hal ini belum diadakan persiapan-persiapan :
   1. orang-orang jang diwadjibkan membajar padjak, jang menurut peraturan-peraturan jang telah berlaku diharuskan membuat surat aangifte, tetap mendapat kewadjiban sedemikian ;
   2. urusan surat aangifte itu, aanslag dari orang-orang jang diwadjibkan membajar padjak jang tersebut pada angka 1 itu, demikian djuga urusan tentang keberatan-keberatan jang dimadjukan oleh orang-orang tersebut, tetap akan diselenggarakan oleh badan-badan Negara, jang dahulu dibebani tugas ini.

b. peraturan-peraturan undang-undang dan peraturan-peraturan administrasi jang berlaku bagi rakjat negeri jang dahulu. adalah tetap berlaku selama peraturan-peraturan itu tidak diubah, ditambah atau dibatalkan oleh daerah atau lanskap jang bersangkutan.

Keempat : Menetapkan, bahwa Beslit Wakil Agung Mahkota tertanggal 5 Mei 1949 No 21, buat jang mengenai federasi-federasi Zelfbestuur-zelfbestuur jang disebut pada bahagian pertama itu, diberi kekuatan kembali terhitung mulai 1 Januari 1949.

Menitahkan, agar beslit ini dimuat dalam Staatsblad Indonesia Timur.

Termaktub di Makassar, pada 1 Pebruari 1950

PRESIDEN INDONESIA TIMUR
Tjokorde Gde Rake Sukawati

PERDANA MENTERI NEGARA
INDONESIA TIMUR
J. E. Tatengkeng

MENTERI URUSAN DALAM NEGERI
NEGARA INDONESIA TIMUR
Sultan Iskandar Moh. Djabir Sjah

Diumumkan di Makassar, tanggal 25 Pebruari 1950
MENTERI DJUSTISI
Mr Dr Ch. R. S. Soumokil

DAFTAR SINGKATAN

Bb.	Bijblad
B.F.O.	Bijeenkomst voor Federaal Overleg
D.P.D.	Dewan Pemerintah Daerah
D.P.R.	Dewan Perwakilan Rakjat
D.P.R.D.	Dewan Perwakilan Rakjat Daerah
G.G.	Gouverneur Generaal
H.V.K.	Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon
H.P.B.	Hoofd van Plaatselijk Bestuur
I.S.	Indische Staatsregeling
K.M.B.	Konperensi Medja Bundar
L.N.	Lembaran Negara
Lt G.G.	Luitenant Gouverneur Generaal
M.C.	Model Contract 1938 (kontrak pandjang). Terdapat dalam Bijlagen Tweede Kamer 1938-1939
N.I.	Nederlandsch Indië
N.I.T.	Negara Indonesia Timur
N.S.T.	Negara Sumatera Timur
Pem.	Pemerintah
P.P.	Peraturan Pemerintah
R.I.	Republik Indonesia
R.I. 1945	Republik Indonesia dengan undang-undang dasar tanggal 18 Agustus 1945
R.I.S.	Republik Indonesia Serikat
S.	Staatsblad van Nederlandsch Indië
S.I.T.	Staatsblad Indonesia Timur (Negara Indonesia Timur)
U.D.	Undang-undang Dasar 1945
U.D.S.	Undang-undang Dasar Sementara 1950
V.O.C.	Vereenigde Oost-Indische Compagnie
Z.R.	Zelfbestuursregelen 1938

BAHAN BATJAAN

Mr F. H. Baron van Asbeck, *Onderzoek naar de juridische wereldbouw,* (dissertatie 1916).

Prof. Mr Van Vollenhoven, *Ontvoogding,* (Indische Genootschap 1916).

W. Verbeek, *De zelfbesturende landschappen buiten Java,* (Koloniale Studiën 1919, halaman 455 - 481).

Mr W. J. B. Versfelt, *De status der zelfbesturende landschappen,* (Indische Gids 1933 - 2, halaman 868).

Rapport der Herzieningscommissie 1920.

Nota Gouverneur Celebes en Onderhorigheden 1886, (Tijdschrift Indische Taal-, Land- en Volkenkunde XXXIV).

Mr H. J. Spit, *De Indische zelfbesturende landschappen* (1911).

Mr Dr H. Westra, *Dualistisch Staatsrecht.*

Dr F. H. Visman, *Herstel van zelfbestuur,* (Koloniale Studien Augustus 1928).

Dr J. H. Logemann, *Direct gebied met zelfbestuur,* (Indisch Tijdschrift 1932).

Mr J. J. Schrieke, *De Indische Politiek,* (1929).

Mr F. H. Baron van Asbeck, *De incorporatie der zelfregerende landschappen in Engels Indie,* (Indische Genootschap, 5 April 1935, halaman 90 dst).

J. M. Somer, *De zelfbestuurspolitiek in de buitengewesten enz.* (Koloniaal Tijdschrift 1936 - I, halaman 257).

Rupert Emerson, *Malaysia, A study in Direct and Indirect Rule.* (New York 1937).

Dr J. C. C. Haar, *De zelfbestuurspolitiek ten opzichte van de korteverklaring landschappen in N.I.,* (1939).

Prof. Dr J. H. A. Logemann, *Staatsrecht van N.I.,* (1947).

Prof. Dr J. H. A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesië,* (1954).

Mr Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van N.I.,* (1933).

Dr Th. H. M. Loze, *De Indische zelfbesturende landschappen in het nieuwe staatsbestel,* (1929).
Dr C. Vlak, *De bevoegdheid van de Gouverneur Generaal ten aanzien van de wetgeving in N.I.*, (1933).
Mr Dr H. Westra, *De Nederlandsch Indische Staatsregeling,* (1927).